

SEGUNDO SEMESTRE 1993
EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA

INFORME DE COYUNTURA

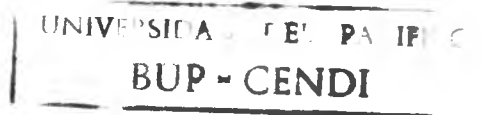
Editores responsables:

HÉCTOR MALARÍN
GUSTAVO YAMADA



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú



INFORME DE COYUNTURA
Segundo Semestre 1993:
Evolución de la Economía Peruana
Primera Edición: abril 1994
Diseño de la Carátula: Cecilia Segami

39015

BUP - CENDI

Informe de coyuntura: segundo semestre 1993: evolución de la economía peruana / Eds.
responsables Héctor Malarín y Gustavo Yamada. -- Lima : Centro de Investigación de la
Universidad del Pacífico, 1994.

/COYUNTURA ECONÓMICA/ POLÍTICA FISCAL/ POLÍTICA MONETARIA/ POLÍTICA
SOCIAL/ SECTOR EXTERNO/ PRODUCCIÓN/ EMPLEO/ PRECIOS/ COYUNTURA
POLÍTICA/ SISTEMAS TRIBUTARIOS/PESCA/PERÚ/

338(85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

7

Presentación

9

Panorama general

12

Sector productivo y empleo

19

Sector monetario y financiero

25

Sector externo

33

Sector fiscal

43

Precios y remuneraciones

49

Quehacer político

Informes especiales

63

Reestructuración del sistema tributario

78

Apuntes para la regulación del sector
pesquero industrial peruano

Anexo estadístico

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico continúa con el presente trabajo sus estudios de Coyuntura Económica, destinados a ofrecer al país una evaluación seria, rigurosa y científica del acontecer económico de corto plazo. A través del presente informe, buscamos contribuir a un mejor entendimiento de la problemática financiera, fiscal, productiva, externa, de inflación y empleo, así como política.

Se ha tratado de combinar en forma equilibrada el rigor del análisis académico con el deseo de hacer asequibles al mayor número de personas los comentarios efectuados. Tarea difícil, que esperamos haber conseguido.

En este séptimo volumen, participaron los siguientes profesores:

Panorama general

Héctor Malarín y Gustavo Yamada

Sector productivo y empleo

Rosario Gómez y Bruno Seminario

Sector monetario y financiero

Julio Velarde

Sector externo

Martha Rodríguez

Sector fiscal

Roberto Urrunaga

Precios y remuneraciones

Jorge Fernández-Baca con la colaboración de Janice Seinfeld

Quehacer político

Felipe Portocarrero S. con la colaboración de Claudia Rohrhirsch

Informes especiales

Reestructuración del sistema tributario

Carlos Amat y León con la colaboración de

María del Pilar Coral

Apuntes para la regulación del sector
pesquero industrial peruano

Héctor Malarín y Elsa Galarza

Edición general

Héctor Malarín y Gustavo Yamada

Se contó, además, con la colaboración de Mariela Arenas, Marlon Ramos, José Luis Ruiz, **Andrés Milla** y Kenneth Figuerola, miembros del equipo de Coyuntura Económica. A todos ellos, así como a Claudia Rohrhirsch y María Elena Romero, nuestro agradecimiento.

PANORAMA GENERAL

La economía peruana mantuvo, durante el segundo semestre de 1993, el ritmo expansivo que registró durante el primer semestre. La producción, tanto del sector primario como del sector interno, logró tasas de crecimiento que permitieron un incremento del Producto Bruto Interno (PBI) de casi 7% respecto al año anterior. Los rubros que presentaron mayor crecimiento fueron el de pesca, el de minería y el de agricultura en el sector primario, mientras que el rubro electricidad fue el que más creció dentro del sector orientado a la demanda interna.

Las perspectivas de la producción son bastante alentadoras para el presente año. Por un lado, las condiciones climáticas favorables nos harían prever un buen año agrícola. Asimismo, la actividad pesquera debe continuar su proceso de expansión, a no ser que el Estado decida regular el recurso para evitar su posible depredación (véase el informe especial al respecto). La dinámica en el sector minero debe continuar con el proceso de inversiones ya iniciado y con las grandes privatizaciones que se han programado para este año. En el sector interno, el programa de obras públicas y el novedoso sistema de letras hipotecarias contribuirán a una nueva expansión del sector construcción. Tanto la privatización de las empresas eléctricas como el plan de inversiones establecido para las mismas, deben mantener las altas tasas de crecimiento registradas por el sector electricidad. Finalmente, el esperado aumento de la demanda interna puede provocar que los sectores manufacturero y de servicios crezcan a tasas bastante mayores a las que se registraron durante 1993.

En cuanto a la inflación, se observaron resultados alentadores durante el segundo semestre de 1993. En efecto, el ritmo promedio mensual de crecimiento de los precios se redujo de 3.5% en el primer semestre de 1993 a 2.1% en la segunda mitad del año. Incluso, durante tres meses consecutivos la inflación mensual estuvo alrededor del 1.5%. De esta forma, se logró lo que a principios de año parecía irrealizable: concluir el año con menos de 40% de inflación.

Cabe resaltar, además, que la reducción inflacionaria del segundo semestre de 1993 se logró en un contexto de recuperación real en las tarifas públicas y en varias categorías de remuneraciones en el sector privado (datos hasta octubre en este último caso). Todo parece indicar que la inflación para el presente año se ubicará entre el 20% y el 25%.

Respecto a la política monetaria, las cifras de crecimiento de emisión reflejan que, si bien el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha estado priorizando la expansión de agregados monetarios como meta de política, el instituto emisor no ha seguido estrictamente un ancla monetaria. Por otro lado, la creciente participación de los depósitos a la vista en el dinero y los menores encajes efectivos, determinaron un aumento del multiplicador bancario que compensó, en gran medida, la política restrictiva por el lado de la emisión. De esta manera, la liquidez total en moneda nacional se incrementó ligeramente en términos reales durante el año. En el caso de la liquidez en moneda extranjera, se mantuvo el crecimiento real de la misma pese a los mayores depósitos *off-shore* ligados a bancos peruanos y al descenso de las tasas de interés para depósitos en moneda extranjera.

Las tasas de interés conservaron su tendencia hacia la baja producto de la mayor disponibilidad de recursos y la progresiva mejora de la cartera de colocaciones del sistema bancario. Sin embargo, estas tasas -especialmente aquellas en moneda extranjera- todavía se mantienen excesivamente altas debido a los elevados encajes existentes. Los índices de solvencia del sistema bancario son mejores que los registrados en el primer semestre del año pasado debido al aumento en el nivel de provisiones para malas colocaciones.

En cuanto a las perspectivas para este año, notamos que la política monetaria actual, centrada en la variable emisión, está encontrando dificultades crecientes. Ello nos lleva a pensar que en algún momento de 1994, la política monetaria empezará a guiarse por otro indicador, el más probable de los cuales será el tipo de cambio.

Respecto al sector externo, 1993 fue otro año de importante afluencia de divisas proveniente de la entrada neta de capitales. Este fenómeno permitió continuar con la acumulación de reservas internacionales netas (US\$ 700 millones de ganancia de reservas del BCRP durante el año), a pesar de los continuos déficit en la cuenta corriente.

La balanza comercial registró una ligera reducción en su déficit para el año, aunque es lamentable que el valor total de las exportaciones de bienes todavía no se incrementó. El tipo de cambio real multilateral, por su parte, mostró una disminución para el año de 3.5%.

Se espera que fuertes flujos de divisas continúen ingresando al país este año por lo que se dificultaría la política monetaria-cambiaria del banco central, particularmente si se sigue privilegiando la meta monetaria.

En cuanto al manejo financiero del sector público, se ha mantenido la disciplina fiscal observada desde inicios del presente gobierno. El déficit del sector público no financiero para 1993 ascendió a 1.4% del PBI. Igualmente significativo ha sido el hecho de que este pequeño déficit fue enteramente financiado por fuentes externas.

La disciplina fiscal se traduce en gastos corrientes y de inversión deprimidos debido al limitado crecimiento real de los ingresos tributarios hasta el momento. En efecto, el total de ingresos tributarios del segundo semestre de 1993 creció sólo 4% en términos reales respecto a similar período en 1992. En este sentido, no se experimentan todavía los esperados resultados como consecuencia de la labor recaudadora y fiscalizadora de la SUNAT.

Al respecto, las últimas medidas tributarias dadas a conocer al finalizar el año 1993 (véase informe especial en esta edición) han avanzado en cuanto a la simplificación y eficiencia del sistema tributario en el país, lo que debe permitir un incremento en la recaudación. Sin embargo, hay aspectos en los que aún hay mucho por hacer y en los que el objetivo de eficiencia está lejos de ser alcanzado. Baste mencionar al respecto la persistencia de la elevada tasa del IGV y la ampliación de la exoneración del pago de la misma a una gran cantidad de actividades y productos.

De todos modos, a pesar de constituir 1994 un año preelectoral, no hay mayores razones para esperar un incremento del déficit público, más aún cuando se está negociando una nueva Carta de Intención con el FMI. Es así que, dada la tendencia de los últimos semestres, el escenario más pesimista involucraría un déficit anual de aproximadamente uno por ciento del PBI.

En síntesis, se espera un buen año económico marcado por un crecimiento importante de la producción y tasas inflacionarias moderadas. Los recursos financieros abundantes -pero temporales- como consecuencia de las grandes privatizaciones, no debieran causar mayores trastornos en las variables económicas si se van absorbiendo con la medida aconsejada.

SECTOR PRODUCTIVO Y EMPLEO

En el año 1993, el Producto Bruto Interno (PBI) creció en 6.8%. En efecto, a partir del segundo trimestre todos los sectores económicos mostraron tasas de crecimiento positivas¹; sin embargo, pese a este crecimiento en el producto, la tendencia declinante del empleo aún no se ha podido revertir.

Siguiendo la tendencia de crecimiento del primer semestre, en el segundo semestre del año 1993, el PBI creció en 9.5% con respecto al segundo semestre del año anterior (Gráfico No. 1). Este crecimiento no fue homogéneo durante el período de análisis; las tasas de crecimiento por actividades del tercer trimestre fueron mayores a las alcanzadas durante el último trimestre del año anterior, respectivamente.

Comportamiento sectorial de la producción

Para analizar el crecimiento de la producción, la actividad productiva se divide en dos sectores: el sector primario y el sector interno. El sector primario incluye a aquellas actividades económicas involucradas con procesos de extracción y elaboración de materias primas. El sector interno incluye el sector servicios, la construcción y las ramas de la industria manufacturera no ligadas mediante relaciones insumo-producto al sector primario.

1. Véase Galarza, Elsa y Bruno Seminario (Eds.), *Informe de coyuntura. Primer semestre 1993. Evolución de la economía peruana*, Lima: CIUP, octubre, 1993, pp. 12-17.

Cuadro No. 1

PBI: VARIACIÓN TRIMESTRAL 1/
(En porcentajes)

SECTORES	90-I	90-II	90-III	90-IV	91-I	91-II	91-III	91-IV
Agropecuaria	4.3	-6.7	-15.0	-5.2	-7.3	13.1	-0.7	-0.8
Pesca	31.2	-12.3	-25.5	1.4	-21.0	6.3	-33.7	-2.7
Minería	-10.2	-2.7	-6.7	-14.5	-6.0	-0.4	-1.3	-1.8
Manufactura	19.6	5.5	-24.0	-20.4	-13.1	2.0	29.3	11.6
Construcción	36.2	34.9	-26.7	-16.4	-22.1	-17.4	41.1	6.4
Electricidad	8.1	-1.0	-4.7	-0.6	2.7	14.3	22.6	11.8
Comercio	26.1	-2.4	-17.0	-16.8	-16.1	11.2	22.6	19.2
Otros	0.9	-3.5	-11.0	-13.1	-0.8	-3.6	0.8	10.8
TOTAL	10.2	-0.3	-15.6	-14.7	-9.1	1.9	10.3	9.0

SECTORES	92-I	92-II	92-III	92-IV	93-I	93-II	93-III	93-IV
Agropecuaria	1.3	-10.2	-9.6	2.2	-1.3	1.4	14.3	9.9
Pesca	-27.7	-28.3	16.2	53.2	51.1	52.7	51.4	12.8
Minería	-5.7	-6.5	-4.2	3.8	9.4	7.6	14.3	6.5
Manufactura	-1.7	-10.5	-12.1	-3.2	3.8	10.2	15.5	8.3
Construcción	20.9	0.4	-3.2	0.7	-0.8	13.2	22.1	21.8
Electricidad	2.0	-8.0	-20.2	-18.5	-1.0	13.3	23.6	26.0
Comercio	6.9	-4.5	-4.6	-1.2	-0.1	5.9	8.0	4.5
Otros	2.3	0.2	-2.1	-3.0	2.0	4.3	4.6	4.3
TOTAL	1.8	-5.6	-6.2	-1.1	2.6	6.7	11.4	7.7

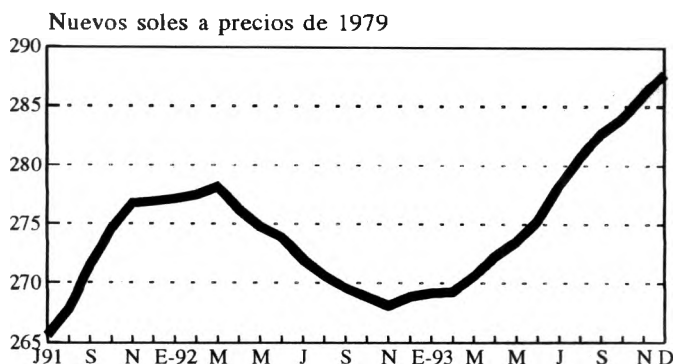
1/ Respecto al mismo período del año anterior.

Fuente: INEI.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Gráfico No. 1

PBI TOTAL
(Promedio móvil de últimos doce meses)



Fuente: INEI, BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica-CIUP.

1. El sector primario

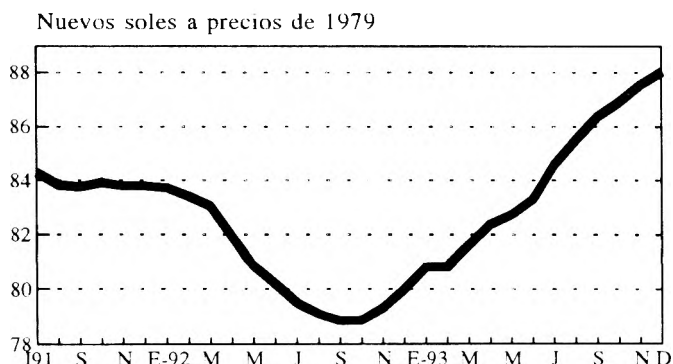
El sector primario representa 30% del PBI del país. Este sector continuó siendo el motor del crecimiento de la economía durante el segundo semestre de 1993. En este período, el sector primario creció en 12% respecto al mismo período del año anterior (Gráfico No. 2).

La pesca fue, nuevamente, la actividad con mayor crecimiento en el sector primario. En el segundo semestre de 1993, la actividad pesquera creció 23.8% con respecto al mismo período del año anterior producto principalmente del incremento de 16% en la extracción de especies pelágicas para la producción de harina y aceite de pescado. Las condiciones climáticas adecuadas y el exceso de capacidad de flota existente permitieron el aumento en los volúmenes de pesca durante el período de análisis.

Por su parte, el volumen de producción del sector agropecuario creció en 12.4% en el segundo semestre de 1993 con respecto al mismo período del año anterior. El crecimiento en el subsector agrícola estuvo basado en la producción de maíz amiláceo, frijol grano seco, papa y arroz, cultivos dedicados al consumo humano, así como maíz amarillo duro para consumo industrial. La producción del subsector pecuario tuvo un crecimiento limitado, el cual se debió al aumento de la producción de leche y al crecimiento de la actividad porcina.

Gráfico No. 2

PBI DE SECTORES PRIMARIOS
(Promedio móvil de últimos doce meses)



Fuente: INEI, BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica-CIUP.

El PBI minero aumentó en 10.4% en el segundo semestre de 1993 con respecto al mismo período del año anterior. De esta manera, continúa su tendencia ascendente iniciada en octubre de 1992. El mayor crecimiento de la producción minera se explica principalmente por el aumento de la extracción de hierro, gracias al proceso de racionalización e inversiones que continuó realizando la empresa Shougang, y por la mayor producción de petróleo crudo por parte de las empresas PETROMAR y PETROPERÚ. Por otra parte, la mediana minería también aumentó la producción de los principales minerales que explota. Tan sólo en la producción de zinc, este sector logró un aumento de 18% con respecto al segundo semestre del año anterior. Por el contrario, la producción minera a cargo de la pequeña minería continuó su fase contractiva. En términos relativos, la producción de plata y zinc de la pequeña minería, **cayó** en 12.1% y 33.8%, respectivamente, en relación al segundo semestre del año anterior.

La producción de las actividades procesadoras de productos primarios creció en 11.5% con respecto al segundo semestre de 1992. Destacó el aumento del índice de **volumen** físico de las actividades de fabricación de harina y aceite de pescado y de **minerales** no metálicos.

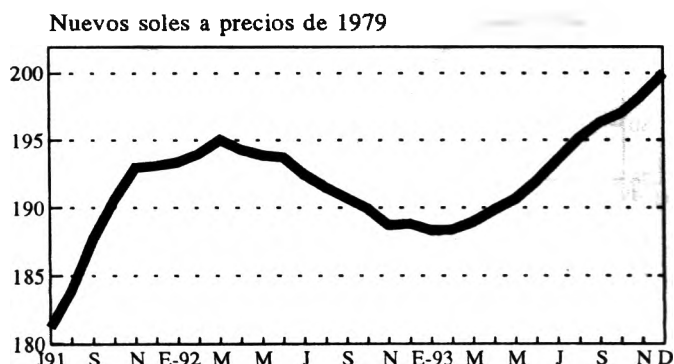
2. El sector interno

El sector interno continuó su tendencia de crecimiento registrada en los meses **anteriores** (Gráfico No. 3). El aumento del producto de este sector (8.5%) se basó en **el** aumento de la producción de los sectores electricidad (24.8%) y construcción

(21.9%). Los sectores manufactura y comercio tuvieron un crecimiento relativamente menor, 11.7% y 6.2%, respectivamente.

Gráfico No. 3

PBI DE SECTORES NO PRIMARIOS
(Promedio móvil de últimos doce meses)



Fuente: INEI, BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica-CIUP.

El crecimiento de la producción de energía eléctrica se debió a la expansión de la producción estatal de energía hidráulica (34%), la cual representa el 75% de la producción total de energía eléctrica. Este aumento estuvo influenciado por la mayor disponibilidad de agua en los desembalses, lo que permitió disminuir el uso de energía térmica en un 14%.

Por su parte, el sector construcción se vio dinamizado por la ejecución de dos programas: el programa de rehabilitación y mantenimiento de carreteras y el correspondiente a obras de infraestructura social (p.e. colegios, canales de regadío, mini-represas), este último a cargo de FONCODES. Para tal efecto, se contó con los préstamos otorgados por el BID, Banco Mundial y los ingresos fiscales (FONAVI). La mayor actividad del sector construcción tuvo efectos multiplicadores hacia atrás estimulando la mayor producción de cemento, barras de construcción, asfalto, pinturas. Por ejemplo, las ventas de cemento aumentaron en 17%, mientras que las ventas de barras de construcción se incrementaron en 32% con respecto al segundo semestre de 1992.

La actividad manufacturera creció en 11.7% con respecto al segundo semestre del año 1992. Asimismo, el uso de la capacidad instalada en el sector aumentó, pasando

de 45% en promedio, durante el segundo semestre de 1992, a 53% en el segundo semestre de 1993. Las actividades industriales que contribuyeron al mayor crecimiento del sector interno durante el período de análisis fueron la fabricación de pinturas y barnices, cerveza y malta, y cordelería.

Empleo

Pese al crecimiento registrado por el PBI en el segundo semestre de 1993, el empleo continuó decreciendo en el mismo período. Así, el índice de empleo cayó en 7.1% con respecto al segundo semestre de 1992. Mientras que en las grandes empresas (más de 500 trabajadores) el número de trabajadores disminuyó en 32% durante el tercer trimestre de 1993 respecto al mismo período un año antes; en las medianas y pequeñas empresas se registró un aumento en el volumen de empleo de casi 13% durante el mismo período. A nivel de sectores, el comercio mostró la mayor contracción en el nivel de empleo (Gráfico No. 4). En cuanto a las principales causas de variación del empleo, la disminución en el mismo se debe principalmente al retiro voluntario². En el segundo semestre de 1993, el 44% de los trabajadores se retiró por esta causa mientras que en el período anterior fue del orden del 53%. La principal razón para la incorporación al mercado de trabajo sigue siendo los contratos a plazo fijo (D.L. 181380). En el segundo semestre de 1993, el 38% de los trabajadores se incorporó por esta razón mientras que en el mismo período de 1992 fue el 26%.

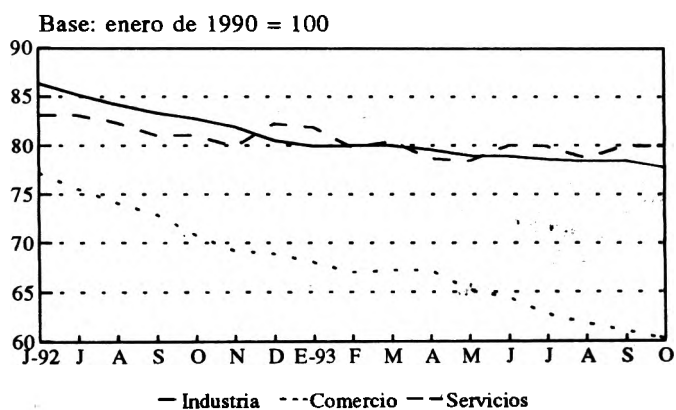
Perspectivas

La actividad económica en 1994 continuará su dinámica de expansión tanto en el sector primario como en el sector interno. En el sector primario, el aumento de la superficie sembrada en 20.5% durante el período agosto-noviembre de 1993 respecto a igual período en 1992, así como las intensas lluvias que se han venido registrando en la sierra, hacen prever una mayor producción agrícola para el presente año. En cuanto a la actividad pesquera, salvo el establecimiento de un efectivo sistema de ordenamiento pesquero, ésta debe continuar aumentando los volúmenes de captura de especies dedicadas al consumo humano indirecto. Asimismo, el proceso de inversiones en el sector minero permiten esperar un nuevo aumento en el volumen de producción de este sector durante 1994 en relación a la del año anterior. En el sector interno, el proceso de privatizaciones en el sector electricidad y la aparición de las letras hipotecarias pueden hacer crecer al sector electricidad y construcción durante 1994, respectivamente. El crecimiento en el sector manufacturero y el comercio dependerá de la expansión de la demanda interna que pueda generarse a lo largo del año.

2. Según clasificación e información del Ministerio de Trabajo.

Gráfico No. 4

ÍNDICE DE EMPLEO POR SECTORES: 1992-1993



Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica-CIUP.

SECTOR MONETARIO Y FINANCIERO

Sector monetario

La política monetaria, en general, mostró un rumbo claro en sus objetivos a lo largo de la mayor parte del segundo semestre de 1992. Sin embargo, a fines de año y a comienzos de 1994, se complicó el manejo monetario para el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), dada la sobreoferta de divisas que se produjo.

A. El comportamiento de la emisión primaria

El ritmo de incremento mensual de la emisión primaria fluctuó entre 11.5% en diciembre y -2.5% en agosto. Estas cifras reflejan, que si bien el BCRP ha estado priorizando el crecimiento de los agregados monetarios como meta de política, no ha seguido estrictamente un ancla monetaria. En otras palabras, no ha seguido una política rígida de fijación de objetivos de emisión, sino que ha puesto simplemente un énfasis mayor en el control de estas variables monetarias.

Al mismo tiempo que tuvo estas "metas" de emisión, el BCRP se fijó también un rango de devaluación, aunque este objetivo estuvo subordinado al de los agregados monetarios. Esta política se cumplió en gran medida entre abril y octubre.

A partir de noviembre, el BCRP no pudo mantener la devaluación, avocándose, más bien, al control de los agregados monetarios. El problema se ha acentuado aún más durante los primeros dos meses de 1994, al querer mantenerse

un piso para el tipo de cambio nominal. Esto ha llevado al BCRP a realizar operaciones de estabilización en volúmenes nunca antes alcanzados y difíciles de mantener a nivel de flujo mensual durante el resto del año 1994.

Cuadro No. 1

**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA LIQUIDEZ NOMINAL
DEL SISTEMA FINANCIERO**
(En porcentajes)

	EMISIÓN PRIMARIA	TOTAL DINERO	LIQUIDEZ EN MN	TOTAL LIQUIDEZ
1992				
Enero	2.5	-8.1	1.7	5.3
Febrero	2.4	7.3	7.1	2.8
Marzo	3.0	6.2	5.3	1.9
Abril	3.4	8.6	5.0	2.1
Mayo	4.2	1.9	2.2	6.4
Junio	4.6	2.3	1.7	5.3
Julio	5.5	17.8	9.6	6.8
Agosto	3.5	-3.5	-0.7	3.0
Setiembre	3.5	0.9	2.8	12.7
Octubre	2.0	6.6	2.3	5.9
Noviembre	4.1	0.2	-0.2	3.6
Diciembre	10.9	20.4	11.4	5.6
1993				
Enero	3.2	-6.5	-1.5	5.8
Febrero	2.8	9.4	6.2	6.8
Marzo	2.3	2.1	1.9	6.8
Abril	1.9	-0.5	0.0	4.0
Mayo	1.2	-2.1	-1.3	4.2
Junio	1.0	3.8	5.4	4.2
Julio	5.1	15.1	7.7	4.5
Agosto	-2.5	-2.0	2.1	5.2
Setiembre	1.4	-3.9	-0.9	1.7
Octubre	1.0	8.1	6.2	3.9
Noviembre	1.0	1.3	0.1	3.5
Diciembre	11.5	16.7	10.6	2.7

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

B. La liquidez en moneda nacional

La evolución de la liquidez total en moneda nacional se distanció más de la trayectoria de la emisión primaria en relación a lo ocurrido en los períodos anteriores. Esto es atribuible a una mayor fluctuación en los excedentes de liquidez en poder de los bancos. Así, la tasa efectiva de encaje de la banca comercial fluctuó entre 16.6% en setiembre y 8.8% en diciembre.

La liquidez nominal del sistema financiero creció 42% en soles corrientes a lo largo de 1993. En términos reales el incremento fue del orden de 2% (ver Cuadro No. 1).

Cabe señalar que dentro de los componentes de la liquidez, el dinero creció a un ritmo mayor. Así, a lo largo de 1994, su incremento fue del orden de 46%, es decir, casi 6% en términos reales. A su vez, dentro del dinero, se advierte una participación creciente de los depósitos a la vista. Las cuentas corrientes que representaban un 41% del circulante en poder del público a fines de 1990, llegaron a casi el 50% a diciembre de 1993. Este factor, unido a los menores encajes efectivos, ha determinado un continuo aumento del multiplicador bancario que ha pasado de 1.37 en diciembre de 1990 a 2.03 a fines de 1993, compensando en gran medida la política restrictiva por el lado de la emisión.

C. La liquidez en moneda extranjera

El crecimiento de los depósitos en dólares se mantuvo, a lo largo de 1993, a un ritmo superior al de 1992, pasando de US\$ 2,728 millones a fines de 1992 a US\$ 3,951 millones de dólares al cierre del año 1993. Este crecimiento superior al 40% se ha dado a pesar de la creciente importancia de los depósitos *off-shore* ligados a bancos peruanos, y del descenso en las tasas de interés para ahorros de 8.54% a fines de 1991 y 6.28% a fines de 1992 a 5.16% al cierre del año 1993.

Se espera que este importante crecimiento de los depósitos se mantenga durante 1994.

Sector financiero

La mayor disponibilidad de recursos y la progresiva mejora de la cartera de colocaciones del sistema bancario ha permitido una reducción sostenida de las tasas de interés a lo largo del año. Así, la tasa activa en moneda nacional se redujo de 7.3% a fines de 1992 a 4.64% al cierre del año 1993. A su vez, la tasa activa promedio en moneda extranjera bajó del 16.92% a 15.04% en noviembre de 1993, para luego volver a elevarse a 15.17% al cierre de 1993.

La subida en diciembre debe considerarse sólo como temporal, pues la presión para el descenso de las tasas de interés continúa. El alza en noviembre fue más bien consecuencia de la reducción en la remuneración del encaje en moneda extranjera que dictó el BCRP en dicho mes, utilizando las facultades que le concedió la nueva Ley de Bancos.

un piso para el tipo de cambio nominal. Esto ha llevado al BCRP a realizar operaciones de estabilización en volúmenes nunca antes alcanzados y difíciles de mantener a nivel de flujo mensual durante el resto del año 1994.

Cuadro No. 1

**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA LIQUIDEZ NOMINAL
DEL SISTEMA FINANCIERO**
(En porcentajes)

	EMISIÓN PRIMARIA	TOTAL DINERO	LIQUIDEZ EN MN	TOTAL LIQUIDEZ
1992				
Enero	2.5	-8.1	1.7	5.3
Febrero	2.4	7.3	7.1	2.8
Marzo	3.0	6.2	5.3	1.9
Abril	3.4	8.6	5.0	2.1
Mayo	4.2	1.9	2.2	6.4
Junio	4.6	2.3	1.7	5.3
Julio	5.5	17.8	9.6	6.8
Agosto	3.5	-3.5	-0.7	3.0
Setiembre	3.5	0.9	2.8	12.7
Octubre	2.0	6.6	2.3	5.9
Noviembre	4.1	0.2	-0.2	3.6
Diciembre	10.9	20.4	11.4	5.6
1993				
Enero	3.2	-6.5	-1.5	5.8
Febrero	2.8	9.4	6.2	6.8
Marzo	2.3	2.1	1.9	6.8
Abril	1.9	-0.5	0.0	4.0
Mayo	1.2	-2.1	-1.3	4.2
Junio	1.0	3.8	5.4	4.2
Julio	5.1	15.1	7.7	4.5
Agosto	-2.5	-2.0	2.1	5.2
Setiembre	1.4	-3.9	-0.9	1.7
Octubre	1.0	8.1	6.2	3.9
Noviembre	1.0	1.3	0.1	3.5
Diciembre	11.5	16.7	10.6	2.7

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

B. La liquidez en moneda nacional

La evolución de la liquidez total en moneda nacional se distanció más de la trayectoria de la emisión primaria en relación a lo ocurrido en los períodos anteriores. Esto es atribuible a una mayor fluctuación en los excedentes de liquidez en poder de los bancos. Así, la tasa efectiva de encaje de la banca comercial fluctuó entre 16.6% en setiembre y 8.8% en diciembre.

La liquidez nominal del sistema financiero creció 42% en soles corrientes a lo largo de 1993. En términos reales el incremento fue del orden de 2% (ver Cuadro No. 1).

Cabe señalar que dentro de los componentes de la liquidez, el dinero creció a un ritmo mayor. Así, a lo largo de 1994, su incremento fue del orden de 46%, es decir, casi 6% en términos reales. A su vez, dentro del dinero, se advierte una participación creciente de los depósitos a la vista. Las cuentas corrientes que representaban un 41% del circulante en poder del público a fines de 1990, llegaron a casi el 50% a diciembre de 1993. Este factor, unido a los menores encajes efectivos, ha determinado un continuo aumento del multiplicador bancario que ha pasado de 1.37 en diciembre de 1990 a 2.03 a fines de 1993, compensando en gran medida la política restrictiva por el lado de la emisión.

C. La liquidez en moneda extranjera

El crecimiento de los depósitos en dólares se mantuvo, a lo largo de 1993, a un ritmo superior al de 1992, pasando de US\$ 2,728 millones a fines de 1992 a US\$ 3,951 millones de dólares al cierre del año 1993. Este crecimiento superior al 40% se ha dado a pesar de la creciente importancia de los depósitos *off-shore* ligados a bancos peruanos, y del descenso en las tasas de interés para ahorros de 8.54% a fines de 1991 y 6.28% a fines de 1992 a 5.16% al cierre del año 1993.

Se espera que este importante crecimiento de los depósitos se mantenga durante 1994.

Sector financiero

La mayor disponibilidad de recursos y la progresiva mejora de la cartera de colocaciones del sistema bancario ha permitido una reducción sostenida de las tasas de interés a lo largo del año. Así, la tasa activa en moneda nacional se redujo de 7.3% a fines de 1992 a 4.64% al cierre del año 1993. A su vez, la tasa activa promedio en moneda extranjera bajó del 16.92% a 15.04% en noviembre de 1993, para luego volver a elevarse a 15.17% al cierre de 1993.

La subida en diciembre debe considerarse sólo como temporal, pues la presión para el descenso de las tasas de interés continúa. El alza en noviembre fue más bien consecuencia de la reducción en la remuneración del encaje en moneda extranjera que dictó el BCRP en dicho mes, utilizando las facultades que le concedió la nueva Ley de Bancos.

Cuadro No. 2

SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

(En miles de nuevos soles de diciembre de 1988)

	EMISIÓN PRIMARIA	MULTIP. BANC.	DINERO		TOTAL DINERO	LIQUIDEZ EN MN	LIQUIDEZ EN ME	TOTAL LIQUIDEZ
			CIRC.	D.VISTA				
1992								
Enero	154.5	1.80	106.4	43.8	150.1	325.2	476.8	802.0
Febrero	151.1	1.87	108.8	45.0	153.8	332.4	455.0	787.4
Marzo	144.8	1.87	104.8	47.2	152.0	325.8	421.3	747.1
Abril	145.2	1.90	113.1	47.0	160.0	331.4	407.8	739.3
Mayo	146.3	1.87	110.2	47.4	157.6	327.4	432.7	760.1
Junio	147.7	1.81	109.2	46.4	155.6	321.4	451.1	772.4
Julio	150.6	1.91	125.5	51.8	177.3	340.4	457.1	797.5
Agosto	151.6	1.83	117.6	48.7	166.3	328.6	470.3	798.9
Setiembre	152.9	1.82	110.3	53.2	163.5	329.1	547.9	877.1
Octubre	150.6	1.84	115.2	52.9	168.2	324.8	571.4	896.3
Noviembre	151.3	1.77	107.6	55.2	162.8	312.9	584.2	897.2
Diciembre	161.5	1.83	131.1	57.6	188.7	335.7	576.9	912.6
1993								
Enero	158.9	1.76	117.0	51.3	168.3	315.3	605.9	921.2
Febrero	158.7	1.82	125.8	53.1	178.9	325.3	630.6	955.9
Marzo	155.8	1.83	118.7	56.6	175.3	318.0	661.0	979.1
Abril	152.0	1.79	115.4	51.7	167.1	304.4	670.9	975.3
Mayo	149.3	1.74	107.6	51.2	158.8	291.7	694.6	986.2
Junio	148.1	1.84	107.9	53.9	161.8	302.0	707.0	1009.0
Julio	151.5	1.90	127.3	54.1	181.4	316.6	709.6	1026.2
Agosto	144.0	1.99	115.3	58.1	173.4	315.3	738.0	1053.2
Setiembre	143.8	1.94	108.8	55.3	164.1	307.5	747.0	1054.5
Octubre	143.1	2.04	117.0	57.6	174.7	321.8	757.6	1079.4
Noviembre	142.3	2.04	111.2	63.0	174.2	317.1	783.0	1100.1
Diciembre	154.7	2.03	132.9	65.5	198.4	342.2	760.2	1102.4

Fuente: BCRP.
Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Cuadro No. 3

**TASAS DE INTERÉS ACTIVAS
EN MONEDA NACIONAL Y EXTRANJERA**

	TAMN 1/	TAMEX 2/	TIPMN 3/	TIPMEX 4/
1992				
Enero	10.26	20.09	2.61	7.80
Febrero	9.15	20.64	2.29	5.92
Marzo	8.05	19.16	2.00	6.93
Abril	7.29	17.21	1.86	6.50
Mayo	7.67	18.43	1.71	6.18
Junio	7.84	19.03	1.67	6.28
Julio	7.84	19.21	1.74	6.32
Agosto	7.86	19.18	1.66	6.22
Setiembre	7.38	16.91	1.51	5.97
Octubre	7.24	16.79	1.48	5.88
Noviembre	7.14	16.75	1.39	5.79
Diciembre	7.39	16.92	1.42	5.80
1993				
Enero	7.22	16.71	1.41	5.72
Febrero	6.98	16.50	1.40	5.77
Marzo	6.49	16.35	1.40	5.72
Abril	5.86	16.19	1.39	5.72
Mayo	5.57	15.96	1.36	5.69
Junio	5.47	15.77	1.32	5.63
Julio	5.38	15.61	1.31	5.52
Agosto	5.25	15.44	1.21	5.41
Setiembre	5.19	15.34	1.24	5.30
Octubre	4.99	15.22	1.21	5.16
Noviembre	4.82	15.04	1.12	5.01
Diciembre	4.64	15.17	1.10	5.01

1/Tasa de interés activa en moneda nacional.

Tasa efectiva mensual.

2/Tasa de interés activa en moneda extranjera.

Tasa efectiva anual.

3/Tasa de interés pasiva en moneda nacional.

Tasa efectiva mensual.

4/Tasa de interés pasiva en moneda extranjera.

Tasa efectiva anual.

Fuente: BCRP.

El encaje marginal en moneda extranjera se redujo en noviembre de 50% a 45%. Aun así permanece a niveles excesivamente altos, representando uno de los principales factores que explican las elevadas tasas de interés. Adicionalmente, debe señalarse que con el crecimiento de los depósitos *off-shore* esta medida se vuelve cada vez más ineficaz.

Por último, se debe señalar que a lo largo de 1993 el sistema bancario hizo un importante esfuerzo para aumentar el nivel de sus provisiones para malas colocaciones. Sus índices de solvencia muestran una situación superior a la que se daba hasta el primer semestre de 1993.

Finalmente, debemos señalar que al haber modificado la nueva Ley de Bancos el índice máximo de "apalancamiento", a 12.5 veces el patrimonio efectivo (aproximándose así a lo establecido por las normas de Basilea), varios bancos tendrán que aumentar su capital a lo largo de 1994.

Perspectivas

La política monetaria actual, centrada en la variable emisión, está encontrando dificultades crecientes. Esto hace pensar que en algún momento de 1994, la política monetaria se guiará por otro indicador, el más probable de los cuales será el tipo de cambio.

SECTOR EXTERNO

En 1993 la situación del sector externo estuvo marcada por la afluencia de divisas proveniente de la entrada neta de capitales, lo que permitió seguir acumulando reservas internacionales, a pesar de los continuos déficit en la cuenta corriente. La mayor disponibilidad de divisas combinada con una política monetaria restrictiva, determinaron una disminución del tipo de cambio real.

Balanza de pagos

Durante el período enero-setiembre de 1993, la balanza de pagos continuó mostrando superávit. Esta vez, el saldo positivo acumulado fue de US\$ 321 millones, nivel inferior en US\$ 52 millones al del mismo período de 1992. Sin embargo, en el tercer trimestre la balanza de pagos arrojó un déficit de US\$ 77 millones (ver Cuadro No. 1).

Si bien se mantienen las características observadas en la evolución de las cuentas externas durante todo el presente gobierno, es decir, una cuenta corriente deficitaria financiada por la entrada de capitales, se aprecian algunas variaciones numéricas de consideración. El déficit de la cuenta corriente hasta el tercer trimestre de 1993 es menor en US\$ 172 millones respecto a su contraparte de 1992. De otro lado, el flujo neto de capitales a largo plazo aumentó en US\$ 259 millones, mientras que la entrada neta de capitales a corto plazo disminuyó en US\$ 431 millones.

Cuadro No. 1

BALANZA DE PAGOS
(Millones de US\$)
(Cifras preliminares)

	91-III	91-IV	1991	92-I	92-II	92-III	92-IV	1992	93-I	93-II	93-III
I. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	-464	-519	-1584	-560	-449	-547	-473	-2029	-270	-643	-471
A. Balanza comercial	-93	-220	-165	-206	-85	-156	-120	-567	-17	-188	-167
B. Servicios financieros	-232	-239	-1011	-221	-215	-237	-237	-910	-129	-334	-159
C. Servicios no financieros	-204	-180	-724	-214	-215	-221	-200	-850	-192	-198	-200
D. Pagos de transferencia	65	120	316	81	66	67	84	298	68	77	55
II. CAPITALES A LARGO PLAZO	-32	463	705	156	164	199	93	612	332	299	147
E. Sector público	-6	502	824	108	122	172	73	475	131	167	66
F. Sector privado	-26	-39	-119	48	42	27	20	137	201	132	81
III. BALANZA NETA BÁSICA	-496	-56	-879	-404	-285	-348	-380	-1417	62	-344	-324
G. Capitales a corto plazo, errores y omisiones	721	585	2130	518	386	520	511	1935	268	412	247
IV. BALANZA DE PAGOS	225	529	1251	114	101	172	131	518	330	68	-77

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Respecto a la balanza en cuenta corriente, tanto la balanza comercial como la de servicios, mostraron a setiembre un menor déficit respecto al año anterior (ver Cuadro No. 1). Esta tendencia se confirmó para la balanza comercial con los resultados acumulados para el año (ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

BALANZA COMERCIAL

(En millones de US\$)

	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANZA COMERCIAL
91-I	833	-729	104
91-II	894	-850	44
91-III	826	-919	-93
91-IV	776	-996	-220
1991	3329	-3494	-165
92-I	854	-1060	-206
92-II	866	-951	-85
92-III	853	-1009	-156
92-IV	911	-1031	-120
1992	3484	-4051	-567
93-I	909	-926	-17
93-II	806	-994	-188
93-III	868	-1035	-167
93-IV 1/	840	-966	-126
1993	3423	-3921	-498

1/ Preliminar.

Fuente: BCRP y MEF.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

De otro lado, se ha registrado un repunte en las exportaciones pesqueras, tanto tradicionales como no tradicionales, que refleja la recuperación del sector. Cabe mencionar que dentro de las exportaciones no tradicionales se incluye el calamar gigante, explotado bajo permisos especiales de pesca en alta mar. Por su parte, los productos mineros como cobre, plata y zinc continuaron afectados por los menores precios internacionales.

Dentro de las importaciones, son los insumos los que mostraron mayor dinamismo, en contraste con la importación de bienes de consumo no alimenticio, rubro que disminuyó a pesar de la recuperación de la economía.

En relación a los servicios no financieros, si bien muestran una situación deficitaria, se nota una mejora en el rubro de turismo. Por su parte, los servicios financieros fueron menores en relación a 1992, observándose una menor concentración de pagos de intereses de la deuda externa en el primer y tercer trimestres. La mayor entrada de capitales a largo plazo responde al repunte de la inversión extranjera.

En el año 1993, el flujo positivo de capitales permitió que el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el sistema bancario consolidado obtuvieran ganancias de reservas internacionales netas de US\$ 700 millones y US\$ 378 millones respectivamente. De esta manera, las reservas internacionales netas del BCRP llegaron a US\$ 2,701 millones a fines de diciembre (ver Cuadro No. 3).

Del total de reservas acumuladas por el BCRP, US\$ 404 millones corresponden al encaje en moneda extranjera de la banca nacional. La posición de cambio del instituto emisor muestra también una mejora, US\$ 595 millones a fin de año.

Tipo de cambio

En 1993 el tipo de cambio (informal venta) nominal aumentó en 32.4%, tasa inferior a la inflación anual acumulada de 39.5%. De esta manera, considerando además la inflación externa, el tipo de cambio real multilateral mostró una disminución del 3.5% (ver Cuadro No. 4).

Esta pérdida del valor real del dólar estuvo influenciada por la política monetaria-cambiaria y por el influjo de capitales del exterior. El BCRP privilegió la meta monetaria sobre la cambiaria y tuvo como objetivo prioritario la reducción sostenida de la inflación.

La autoridad monetaria fijó tasas de expansión de la emisión primaria decrecientes hasta llegar a 1% mensual en octubre y noviembre pasados. En julio y diciembre la expansión monetaria primaria fue mayor para compensar los efectos estacionales de mayor demanda por liquidez. La restricción monetaria, en un marco de mayor afluencia de capitales al país, limitó las compras netas de dólares del BCRP.

La presión de la entrada de capitales fue mayor en el segundo semestre del año. Durante este período, las compras netas del BCRP en la mesa de negociación alcanzaron un promedio mensual de US\$ 49.15 millones, mientras que en el primer semestre éstas alcanzaron US\$ 21.86 millones (ver Cuadro No. 5).

Cuadro No. 3

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS

(Millones de US\$)

(Cifras Preliminares)

	TOTAL SISTEMA	BCRP
1992		
Enero	2023	1355
Febrero	2096	1398
Marzo	2115	1415
Abril	1938	1326
Mayo	1965	1418
Junio	2148	1578
Julio	2281	1670
Agosto	2311	1679
Setiembre	2306	1849
Octubre	2306	1842
Noviembre	2349	1857
Diciembre	2425	2001
1993		
Enero	2563	2023
Febrero	2713	2420
Marzo	2755	2163
Abril	2827	2327
Mayo	2950	2522
Junio	2823	2469
Julio	2793	2490
Agosto	2812	2470
Setiembre	2746	2521
Octubre	2766	2563
Noviembre	2845	2582
Diciembre	2925	2701
1994		
Enero 1/	2979	2786

1/ Preliminar.

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Cuadro No. 4

TIPO DE CAMBIO REAL
(Promedio del período)

	MULTILATERAL INFORMAL VENTA 1/
1992	
Abril	73.14
Mayo	78.93
Junio	80.08
Julio	82.35
Agosto	83.85
Setiembre	87.38
Octubre	94.69
Noviembre	93.81
Diciembre	90.94
1993	
Enero	89.27
Febrero	90.33
Marzo	91.45
Abril	92.77
Mayo	93.18
Junio	93.27
Julio	92.08
Agosto	91.71
Setiembre	91.82
Octubre	92.09
Noviembre	91.10
Diciembre	88.51
1994	
Enero	87.12
Febrero	86.57

1/ Base: agosto 1990=100.

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Cuadro No. 5

COMPRAS NETAS DEL BCRP
(Millones de US\$)

	COMPRAS NETAS TOTALES	COMPRAS NETAS MESA DE NEGOCIACIÓN
1992		
Enero	5.8	46.2
Febrero	17.6	60.0
Marzo	26.6	64.8
Abril	55.7	59.9
Mayo	32.4	47.5
Junio	41.7	72.2
Julio	44.0	68.9
Agosto	12.9	54.5
Setiembre	5.0	50.8
Octubre	2.3	21.6
Noviembre	48.2	48.6
Diciembre	73.1	61.5
1993		
Enero	37.0	50.3
Febrero	21.8	28.8
Marzo	1.0	1.0
Abril	2.6	4.1
Mayo	7.4	9.1
Junio	26.3	28.9
Julio	0.2	13.4
Agosto	15.8	50.6
Setiembre	9.3	82.4
Octubre	1.2	23.7
Noviembre	6.0	33.2
Diciembre	85.5	91.8
1994		
Enero	29.3	124.3
Febrero 1/	96.3	172.8

1/ Preliminar.

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Estas mayores compras fueron contrarrestadas parcialmente mediante ventas de divisas a instituciones públicas como el FONAVI y el IPSS. Además, el banco central, para cumplir con sus metas de emisión, absorbió liquidez mediante la colocación de certificados BCRP.

El proceso de reinsertión

Después de la limpieza de atrasos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el 8 de setiembre pasado se realizó la primera reunión con la banca acreedora externa, con la finalidad de reiniciar las negociaciones de la deuda del Perú con estas instituciones y siguiendo el calendario previsto en el proceso de reinsertión internacional de nuestro país. El 23 de noviembre se realizó una segunda reunión, en la que no se llegaron a conclusiones concretas, en vista del problema pendiente sobre el reconocimiento de la deuda con Chemical Bank y American Express, por la compra de las motonaves Mantaro y Pachitea a principios de la década pasada.

Asimismo, el 19 de noviembre se promulgó una ley que permite el uso de papeles de deuda externa en la privatización de las empresas públicas que se definan en su oportunidad.

Por su parte, hubo una mayor actividad en el segundo semestre de 1993 con respecto a la ayuda externa para los programas sociales. En los primeros días de julio se reunió en París el Grupo Consultivo de Ayuda Social al Perú, donde se obtuvieron compromisos de fondos para programas sociales por US\$ 918 millones. De dicho total, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial aportarían en conjunto US\$ 408 millones.

Perspectivas

La aceleración del proceso de privatización en los próximos meses y, en general, las expectativas positivas que existen para la inversión extranjera, determinarán que los flujos de divisas del exterior continúen ingresando al país e incluso aumenten. Esta entrada de divisas dificultaría la política monetaria-cambiaria del banco central, particularmente si se continúa privilegiando la meta monetaria.

En este escenario es probable que el tipo de cambio real no aumente, o que incluso disminuya, lo que afectaría negativamente al sector transable de la economía.

De otro lado, se espera que las negociaciones con la banca acreedora extranjera continúen durante los próximos meses, aunque el proceso será relativamente largo.

SECTOR FISCAL

En materia fiscal, el hecho más saliente del segundo semestre de 1993, fue, sin duda, el conjunto de decretos legislativos sobre tributación dictados por el Ejecutivo al finalizar el año, al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas por el Legislativo.

Durante el semestre analizado se produjeron también otras modificaciones, aunque de menor importancia, tales como algunas variaciones en las tasas de los impuestos selectivos al consumo (ISC), el cambio en la tasa de aportación por concepto del FONAVI, la elevación de la unidad de referencia tributaria (URT), el reglamento de las notas de crédito negociables (fundamentalmente como instrumento de devolución de impuestos a los exportadores), y el nuevo formato de facturas y boletas de venta de bienes y servicios incluyendo el número del RUC.

Por otro lado, la discusión parlamentaria respecto a este sector se centró en dos aspectos: el presupuesto público de 1994 y la aplicación del IGV a los productos agropecuarios, a pesar de que se anticipaba que la decisión final al respecto sería tomada por el Ejecutivo (directa o indirectamente).

Por último, respecto al proceso de privatización de las empresas públicas, fue muy poco lo avanzado, aunque se mostró cierto dinamismo al finalizar el año, destacando los casos de Petrolera Transoceánica y de Cerro Verde. Lamentablemente se siguieron postergando las privatizaciones más importantes y se alteró, una vez más, el calendario.

Gobierno Central

Como ha venido siendo habitual, los resultados económicos del Gobierno Central empeoraron durante el segundo semestre con respecto al primer semestre (ver el Cuadro No. 1). Aparentemente el actual gobierno ha optado por acumular caja al inicio de cada año, para posteriormente ir incrementando el ritmo de sus gastos. De esta manera se ha estado pasando de un relativo equilibrio en las cuentas fiscales durante el primer semestre, a un déficit -aunque moderado- durante el segundo semestre, de forma tal que el déficit anual se ha aproximado mucho al obtenido en el último período mencionado.

El año pasado no fue la excepción, como se mencionó líneas arriba. Es así que durante el primer trimestre se obtuvo un superávit económico, mientras que el déficit más grande se dio durante el último trimestre. La explicación de este último comportamiento no se encuentra en las mayores remuneraciones -como ocurría años atrás-, sino en los mayores gastos por intereses de la deuda, fundamentalmente externa.

Ahora bien, si se compara el déficit del segundo semestre de 1993 con el correspondiente de 1992, se aprecia un alivio cercano al 15%. Ello ha determinado que el déficit anual, como proporción del Producto Bruto Interno (PBI), haya pasado de 1.6% durante 1992 a 1.4% durante 1993 (ver el Cuadro No. 2).

Con respecto al financiamiento del déficit, se repitió la estructura del primer semestre en el sentido de priorizar la utilización de las fuentes externas. Sin embargo, ocurrió un crecimiento importante del financiamiento interno, lo que permitió aminorar significativamente el saldo negativo del primer semestre, cerrando el año con un repago neto del principal de la deuda interna poco significativo.

Lo que resulta interesante destacar es que se modificó el patrón de comportamiento seguido durante el segundo semestre de 1992, período en el cual el financiamiento interno más que duplicó al externo. La explicación de lo anterior es bastante sencilla y radica en la suspensión temporal de los créditos por parte de la comunidad internacional a raíz del autogolpe de abril de 1992, cuyos desembolsos recién empezaron a reanudarse al finalizar dicho año (después de las elecciones parlamentarias).

A. Ingresos

Lo primero que llama la atención es el hecho de que los ingresos corrientes del Gobierno Central permanecieron prácticamente constantes, en términos reales, con respecto no sólo al primer semestre de 1993, sino también en relación al segundo semestre de 1992 (ver el Cuadro No. 1).

Cuadro No. 2

**RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO 1/
(Porcentaje del PBI)**

	1993				
	TRIM. I	TRIM. II	TRIM. III	TRIM. IV	TOTAL
I. RESULTADO CORRIENTE DEL SPNF	3.9	0.9	2.1	0.2	1.7
1. Resultado corriente del Gobierno Central	2.5	-0.3	0.8	-0.2	0.6
a. Ingresos corrientes	10.9	9.4	9.1	11.0	10.1
b. Gastos corrientes	8.4	9.8	8.3	11.2	9.5
2. Resultado corriente del resto del SPNF	1.4	1.2	1.3	0.4	1.1
II. INGRESOS DE CAPITAL 2/	1.3	0.1	0.0	0.2	0.3
III. GASTOS DE CAPITAL	3.2	2.7	3.4	4.1	3.4
1. Inversión pública	2.6	2.1	2.3	3.0	2.5
2. Otros gastos de capital	0.6	0.6	1.1	1.1	0.9
IV. RESULTADO ECONÓMICO DEL SPNF	2.0	-1.7	-1.3	-3.7	-1.4
1. Gobierno Central	1.9	-2.0	-1.6	-3.1	-1.4
2. Empresas públicas	0.1	0.1	0.2	-0.1	0.1
3. Resto del Gobierno General	0.0	0.2	0.1	-0.5	-0.1
V. FINANCIAMIENTO	-2.0	1.7	1.3	3.7	1.4
1. Externo	1.3	1.2	0.5	2.4	1.4
2. Interno	-3.3	0.5	0.8	1.3	0.0
RESULTADO ECONÓMICO PRIMARIO 3/	3.4	1.3	0.1	-0.3	1.0

1/ Preliminar.

2/ Incluye ingresos de privatización y donaciones de capital.

3/ Excluye del resultado económico los intereses de la deuda pública interna y externa.

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Lo que ha variado, aunque en pequeña proporción, es la estructura de tales ingresos en favor de los tributarios (los que alcanzaron a representar aproximadamente el 85% de los ingresos corrientes durante el segundo semestre de 1993). Ello ha sido el resultado del ligero crecimiento de este tipo de ingresos (1.8% con respecto al primer semestre y 4% con respecto al segundo semestre de 1992) y de la caída de los ingresos corrientes no tributarios.

Los impuestos que experimentaron los mayores crecimientos en sus recaudaciones, en relación al primer semestre, fueron el IGV externo y los aranceles, debido fundamentalmente al aumento de las importaciones. Estos mayores ingresos externos permitieron compensar los menores ingresos internos causados en buena medida por la menor recaudación del impuesto a la renta.

Sin embargo, si la comparación se efectúa con respecto al segundo semestre de 1992 (para evitar el problema de estacionalidad), se obtiene que la recaudación que más ha aumentado es la proveniente del IGV interno (en más del 50%). El principal motivo que explica dicho comportamiento es la incorporación que se efectuó, en enero de 1993, de los combustibles al pago del IGV (dentro del proceso de ampliación de la base de dicho tributo), medida que fue acompañada de una reducción importante en las tasas del ISC de dichos bienes (y de allí la importante contracción en la recaudación de este último impuesto). Ahora bien, el efecto neto de ambos impuestos sólo ha implicado un crecimiento de 3% en su recaudación, a pesar de los aumentos en las tasas del ISC a la mayoría de combustibles, dados en setiembre y en noviembre. Aparentemente la labor de la SUNAT en la fiscalización y recaudación de estos impuestos internos no habría sido muy eficiente.

En relación a lo anterior, conviene resaltar que los ingresos corrientes internos efectivamente se han contraído en términos reales, incluso comparándolos con los obtenidos durante similar período del año anterior. Es más, aun después de descontar los ingresos no tributarios, los ingresos internos han disminuido. Ello permite concluir que la mayor recaudación, pregonada por el gobierno, se encontraría en las mayores importaciones y quizás, en alguna medida, en la lucha contra el contrabando intensificada por la SUNAD.

Líneas arriba se mencionó la importante contracción en la recaudación del impuesto a la renta, respecto al primer semestre (del orden del 13%). Ello es un resultado habitual puesto que abril constituye un pico considerable, al concentrarse en dicho mes los pagos por regularización de este impuesto. Lo relevante, entonces, es la comparación con el segundo semestre de 1992, de donde resulta un crecimiento superior al 20%, lo que puede explicarse en buena medida por el funcionamiento del sistema del RUC, lo cual constituye un punto a favor de la SUNAT. El otro aspecto que deber haber influido en esta evolución positiva es el incremento de la URT (lo que aminora la carga tributaria), lo cual podría indicar que la dirección correcta para incrementar la recaudación estaría en la reducción de las presiones tributarias excesivas.

En relación a los ingresos de capital, en el Cuadro No. 1 se aprecia una contracción bastante significativa (superior al 80%) con respecto al primer semestre del año. En la medida en que los ingresos por la privatización de empresas públicas han constituido el grueso de esta cuenta, podría concluirse que habría ocurrido una desaceleración en dicho proceso durante el segundo semestre.

Si bien es cierto que 1993 fue un año poco productivo en este campo, casi tres cuartas partes de las privatizaciones se efectuaron durante el segundo semestre. Lo que ocurrió fue, por un lado, la concentración de las privatizaciones al finalizar el año por montos poco significativos, además la mayoría de los pagos recién fueron

recibidos por el gobierno al comenzar el presente año. Por otro lado, al finalizar 1992 se privatizó Hierro Perú por un valor en efectivo muy superior a cualquier operación efectuada durante 1993, y su pago ingresó apenas en enero de este último año.

B. Gastos

Como se mencionó anteriormente, el Gobierno Central suele concentrar sus mayores gastos durante el segundo semestre. Es así que, luego de la contracción de los gastos corrientes ocurrida durante el primer semestre, dicha cuenta aumentó en 8% en términos reales durante el segundo semestre, producto del crecimiento cercano al 30% durante el cuarto trimestre frente a la caída de aproximadamente 20% durante el tercer trimestre. Dado que los ingresos corrientes se mantuvieron constantes, el ahorro en cuenta corriente sufrió una importante disminución, superior al 50%, llegando inclusive a ser negativo durante el mes de diciembre.

Ahora bien, la comparación más pertinente debería hacerse con respecto al segundo semestre de 1992, de la cual se obtiene una reducción en los gastos corrientes cercana al 6%. Puesto que los ingresos corrientes fueron muy similares, en esta oportunidad el ahorro en cuenta corriente se vio incrementado significativamente (en más de 6 veces), lo que contribuyó a aliviar el déficit económico.

Esta reducción de gastos fue casi generalizada, destacando las partidas de bienes y servicios (12%) y las de transferencias (10%). Esta última cuenta está compuesta fundamentalmente por los pagos a los gobiernos locales y regionales y al FONCODES; de los cuales, los primeros han ido perdiendo importancia relativa frente al último, afectándose el proceso de descentralización.

La única excepción la constituyó el rubro de intereses, el cual se incrementó en 4%. Dicho crecimiento se concentró en el cuarto trimestre y se explica, en su mayor parte, por el servicio de la deuda externa.

El Cuadro No. 2 permite apreciar la magnitud de esta última cuenta. Allí se observa que el resultado económico primario, que excluye precisamente sólo el rubro de los intereses, implicó un ligero superávit durante el tercer trimestre y un ligero déficit durante el último trimestre; mientras que el resultado económico global mostró un déficit notoriamente creciente de un trimestre a otro. De esta manera, la diferencia entre los dos tipos de resultados económicos reporta la importancia de los intereses como proporción del PBI, la que llegó a superar el 3% durante el cuarto trimestre ante el significativo y más que proporcional aumento de esta cuenta con respecto al resto de gastos corrientes.

En relación a los gastos de capital, el Cuadro No. 1 muestra que su monto fue muy similar al de igual período del año anterior, y bastante mayor al del primer semestre. En esta oportunidad la inversión pública se concentró en la reparación de carreteras y en la construcción de escuelas.

En la medida en que el ahorro en cuenta corriente se redujo con respecto al primer semestre -al igual que los ingresos de capital- y los gastos de capital aumentaron, se explica entonces el considerable crecimiento del déficit económico. Sin embargo, "corrigiendo" por el efecto estacional, la situación mejoró básicamente por el mayor ahorro en cuenta corriente.

Resto del sector público no financiero

El resultado corriente conjunto de las empresas públicas y de los gobiernos locales y otras instituciones públicas fue superavitario, aunque durante el último trimestre del año se redujo en aproximadamente un punto porcentual del PBI, tomándose bastante pequeño. Ello permitió que el resultado corriente de todo el sector público no financiero también arroje cifras positivas (ver el Cuadro No. 2).

Un aspecto que puede haber influido en el superávit del consolidado de las empresas públicas radica en la evolución de los precios públicos. Así, como se puede apreciar en el Cuadro No. 3, los principales productos públicos mostraron una recuperación real en sus tarifas, lo que contribuyó al mejor desempeño financiero de las empresas públicas que producen tales servicios.

Destacó sobremanera el caso de teléfonos, cuya tarifa más que se duplicó en términos reales, acercándose a su nivel de agosto de 1990, tendencia que puede explicarse por la proximidad de su privatización. Por otra parte, la tarifa que más se acercó al nivel de agosto de 1990 fue nuevamente la de electricidad, encontrándose aparentemente en buen nivel para su, igualmente próxima, privatización. Al respecto, la tarifa que debiera esperarse que experimente una mayor recuperación en los meses venideros es la de agua potable.

Respecto a la gasolina y a los combustibles en general, durante el segundo semestre, ocurrieron tres modificaciones en las tasas de sus ISC y, consiguientemente, en sus precios. Según declaraciones oficiales, a raíz del último cambio a fines de noviembre, por fin se habría eliminado el atraso tarifario de los combustibles en términos de lo que recibe PETROPERÚ. Por lo tanto, cualquier variación futura de los precios en dólares se debería a cambios en las tasas impositivas o a modificaciones en los precios internacionales.

Cuadro No. 3

PRECIO REAL DE ALGUNOS PRODUCTOS PÚBLICOS

(Índice: agosto 1990 = 100)

	GASOLINA 84 OCTANOS	KEROSENE	AGUA POTABLE 1/	LUZ ELÉCTRICA 2/	TELÉFONO 3/
1993					
Junio	57	51	67	93	39
Julio	55	50	67	93	40
Agosto	58	52	68	95	42
Setiembre	59	54	72	98	86
Octubre	60	55	72	96	92
Noviembre	62	57	74	95	90
Diciembre	66	61	72	99	88

1/ Servicio doméstico, hasta 30 metros cúbicos.

2/ Tarifa tipo social, hasta 30 kw/h.

3/ Tarifa básica por 100 llamadas locales de 3 minutos. Desde el 10-06-93 la tarifa básica es por 50 llamadas y desde el 13-11-93, por 25 llamadas.

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Por último, al tomar en cuenta los ingresos y gastos de capital, el resultado económico de las empresas públicas y el del resto del Gobierno General se convierten en casi nulos o negativos. En función a lo anterior, tales instituciones no compensaron de manera importante los malos resultados del Gobierno Central e, inclusive, perjudicaron el resultado global del sector público no financiero (como sucedió en el último trimestre).

Reforma tributaria

Las líneas que siguen se dedican casi exclusivamente a presentar las principales innovaciones y/o modificaciones de la legislación tributaria decretadas el 30 de diciembre de 1993, pero que entraron en vigencia a partir de 1994. No se entra en detalles debido a que un informe especial del presente documento se dedica íntegramente a ello¹.

Un aspecto importante es la introducción de una ley marco sobre tributación, la que especifica de manera sencilla la composición del sistema tributario nacional (el

1. El lector interesado puede consultar también Urrunaga, Roberto, "Algunos comentarios a las modificaciones tributarias", en *Punto de Equilibrio*, Lima: CIUP, febrero, 1994.

código tributario y una serie de tributos para el Gobierno Central, para los gobiernos locales y para otros fines).

Otro aspecto novedoso es la creación del Régimen Único Simplificado (RUS), que comprende tanto el Impuesto a la Renta como el IGV, para las personas que desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría, que no empleen a más de 4 personas y cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o servicios no superen los 8,400 soles mensuales.

Una derogación importante es la del Impuesto al Patrimonio Empresarial, en el sentido que permite aliviar en parte la presión sobre las empresas sin afectar considerablemente la recaudación tributaria total del Gobierno Central (ver el Cuadro No. 1).

Por otra parte, se ha procedido a separar las rentas personales (primera, segunda, cuarta y quinta categoría) de las empresariales (tercera categoría). Además, se ha reducido la tasa marginal personal máxima de 37% a 30%, igualándola a la tasa impositiva empresarial. Asimismo, las tasas marginales se han reducido a sólo dos (15% y 30%), mientras que las deducciones por todo concepto se han fijado en 7 UIT (equivalentes a S/. 11,900), además del 20% que pueden descontar aquellos que perciben rentas de cuarta categoría (cuyo ámbito ha sido reducido).

Si bien se mantiene el impuesto mínimo a la renta, la nueva legislación permite nuevas deducciones sobre los activos brutos, disminuyendo así los activos netos que constituyen la base de dicho impuesto. Al respecto, se incluye un régimen especial para las empresas exportadoras, compensándolas en parte por la derogación del *drawback*.

En relación al IGV y al ISC prácticamente no hay modificaciones que merezcan destacarse en este apretado resumen, a excepción de la ampliación de las exoneraciones del pago del primero a una gran lista de productos agropecuarios hasta finalizar 1995.

Por último, respecto a los tributos municipales, se reduce significativamente su número y se crea el Fondo de Compensación Municipal. Entre los impuestos eliminados se encuentran el aplicado a los terrenos sin construir y el correspondiente al funcionamiento de establecimientos. Por su parte, el fondo mencionado se constituye por el Impuesto de Promoción Municipal (2 puntos de la tasa del IGV), el Impuesto al Rodaje, el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo y el 25% del Impuesto a las Apuestas. Este fondo será distribuido de acuerdo a los criterios e índices que defina el Ejecutivo y se limitará a financiar gastos no corrientes.

Perspectivas

A pesar de ser 1994 un año preelectoral, no hay mayores razones para esperar un incremento del déficit público, más aun cuando se está negociando una nueva Carta de Intención con el FMI. Es así que, dada la tendencia de los últimos semestres, el escenario más pesimista involucraría un déficit anual de aproximadamente 1% del PBI.

Lo anterior se basa en el hecho de que para este año se tiene programado privatizar las principales empresas públicas. Al respecto, el caso de la Compañía Peruana de Teléfonos ha causado una impresión muy agradable, lo que permite pensar en un escenario relativamente optimista. En la medida en que un gasto repentino considerable podría tener consecuencias dañinas sobre la economía, debería esperarse que los recursos se vayan invirtiendo paulatinamente, con lo cual disminuye la probabilidad de incurrir en resultados negativos. De manera que no debería causar mayor sorpresa que durante los primeros meses de 1994 se incremente de manera apreciable el superávit que normalmente ocurre en períodos similares.

En relación a la nueva estructura tributaria puede decirse que se ha avanzado en su simplificación y en su eficiencia, lo que debe permitir un mejoramiento de la recaudación. Sin embargo, hay aspectos en los cuales falta mucho por hacer y en los que el objetivo de eficiencia está lejos de ser alcanzado. Baste mencionar al respecto la persistencia de la elevada tasa del IGV y la ampliación de la exoneración del pago de la misma a una gran cantidad de actividades y productos.

1994 puede ser quizás el último año en el que se cuente con fondos extraordinarios (los provenientes de las privatizaciones) que permitan completar la reforma tributaria con modificaciones más audaces y eficientes, evitando incurrir en un eventual déficit corriente. Así, por ejemplo, no debe dejarse pasar esta oportunidad para reducir significativamente la tasa del IGV. Esta medida disminuirá en forma creciente el beneficio de no pagar, lo que creará un incentivo económico para reducir la evasión y ampliar la base de contribuyentes. Asimismo, disminuirá la carga tributaria sobre productores y consumidores, lo que debe facilitar la expansión productiva y, con ello, la ampliación de la base tributaria.

PRECIOS Y REMUNERACIONES

Durante el segundo semestre de 1993 se logró lo que a comienzos de año parecía irrealizable: terminar el año con menos de 40% de inflación. Ello fue posible gracias a la significativa reducción en el ritmo promedio mensual de crecimiento de los precios, que pasó de 3.5% en el primer semestre a 2.1% en la segunda mitad del año. Incluso, durante tres meses consecutivos (setiembre, octubre y noviembre) la inflación mensual estuvo alrededor de 1.5%.

Nivel general de precios

El Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana experimentó, a lo largo del año, un incremento acumulado de 39.5%, alcanzándose de esta manera la meta de inflación anual fijada por el gobierno. Es importante remarcar que a comienzos del año todo hacía presagiar que difícilmente se lograría rebajar el nivel de inflación de 1992 que fue de 56.7%. Ello debido a que, durante los cuatro primeros meses del año, la inflación estuvo casi todo el tiempo (con excepción de febrero) por encima del 4%, acumulando una variación de 17.5%, ligeramente por debajo del nivel alcanzado en el mismo período del año anterior.

La reducción del ritmo inflacionario se logró gracias a que la autoridad monetaria buscó reducir el ritmo de crecimiento de la emisión primaria a partir del segundo trimestre. En efecto, luego de haber expandido la emisión a un ritmo promedio mensual de 2.8% entre enero y marzo, el banco central comenzó a contraer el crecimiento de la base monetaria, a partir del mes de abril, con tasas

menores de 2%. Durante el segundo semestre, la tasa de crecimiento de la emisión se redujo, incluso, a 1% durante dos meses consecutivos (octubre y noviembre), con la consecuente reducción de las expectativas inflacionarias.

De esta manera, se logró reducir la inflación acumulada del segundo semestre a poco más de la mitad de la alcanzada en la primera mitad del año; es decir, de 23.2% en la primera mitad del año, a 13.2% en la segunda. Los precios que mayor incidencia han tenido sobre la inflación acumulada en el segundo semestre han sido fundamentalmente los de los bienes y servicios no transables. La inflación acumulada para este grupo de bienes fue de 14.9% frente al 9.9% de los transables (ver Cuadro No.1).

Cuadro No. 1

INFLACIÓN POR BIENES TRANSABLES Y NO TRANSABLES: 1992-1993
(En porcentajes)

	TIPO DE CAMBIO	INFLACIÓN MENSUAL		
		BIENES TRANSABLES	BIENES NO TRANSABLES	ÍNDICE GENERAL
Enero-Junio 1993	3.5	3.4	3.6	3.5
Julio	2.5	2.2	3.0	2.7
Agosto	1.0	0.8	3.5	2.5
Setiembre	1.5	1.5	1.7	1.6
Octubre	1.9	2.1	1.2	1.5
Noviembre	1.4	1.9	1.4	1.6
Diciembre	-0.5	1.0	3.3	2.5
Julio-Diciembre 1993	1.3	1.6	2.4	2.1
Enero 1994	0.5	0.2	2.7	1.8
Febrero	0.0	0.0	2.7	1.8

Fuente: BCRP, INEI.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Precios relativos

Frente a la tendencia a la igualación en el ritmo de crecimiento de los precios de los bienes transables y no transables mostrada en el primer semestre, ambos precios comenzaron a exhibir trayectorias dispares durante la segunda mitad del año. En efecto, mientras que en el primer semestre la inflación mensual promedio fue de 3.4

y 3.6% para los bienes transables y no transables, respectivamente, en el segundo semestre dichas tasas presentaron valores de 1.6 y 2.4% (ver Cuadro No.1).

Este deterioro en el precio relativo de los transables se explica, fundamentalmente, por el decaimiento en la tasa de devaluación, que pasó de un ritmo promedio mensual de 3.5% entre enero y junio, a 1.3% en los meses siguientes. Sin embargo, el hecho de que los precios de los transables hayan logrado crecer ligeramente por encima del ritmo devaluatorio estaría reflejando un incremento en el margen de ganancia, como consecuencia de la recuperación del nivel de actividad económica. Sin embargo, no puede decirse lo mismo para todos los bienes comprendidos dentro de este rubro.

En efecto, mientras que las bebidas no alcohólicas experimentaron una caída en sus precios, hubo tres rubros como los de pan y cereales, leche, queso y huevos, así como aparatos domésticos, cuyos precios se reajustaron por debajo de la inflación acumulada. En cambio, los rubros de bebidas alcohólicas, telas y confecciones, así como calzado, vieron crecer sus precios a niveles similares o incluso superiores a los de los bienes no transables (ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

**COMPORTAMIENTO DE ALGUNOS PRECIOS ESPECÍFICOS
INFLACIÓN ACUMULADA**
(En porcentajes)

	SEGUNDO SEMESTRE 1992	PRIMER SEMESTRE 1993	SEGUNDO SEMESTRE 1993
BIENES TRANSABLES			
Pan y cereales	44.3	23.6	4.5
Leche, quesos y huevos	27.5	20.9	4.1
Bebidas no alcohólicas	41.8	8.2	-5.3
Bebidas alcohólicas	21.3	11.9	35.1
Telas, art.confección y vestido	14.2	20.4	12.5
Calzado	15.1	21.6	17.2
Aparatos domésticos	33.7	14.5	5.6
BIENES NO TRANSABLES			
Alimentos y bebidas fuera del hogar	23.5	26.7	6.6
Alquiler y conserv. de vivienda	23.5	23.7	13.7
Servicio doméstico	16.4	13.0	17.2
Servicio médico y similares	19.2	13.2	16.9
Servicio de enseñanza	13.8	38.0	10.2
Servicio de cuidado personal	18.0	11.1	11.4

Fuente: INEI.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

En el sector de los bienes no transables, los únicos rubros cuyos precios crecieron por encima de la inflación del semestre fueron los de servicio doméstico, servicios médicos y similares, así como los servicios públicos.

Es interesante remarcar que la importante reducción en el ritmo inflacionario durante el segundo semestre de 1993 se logró en un contexto donde las tarifas públicas experimentaron importantes reajustes, especialmente las correspondientes al agua potable, luz eléctrica y teléfonos (ver Cuadro No. 3). Esto ha permitido demostrar la total irrelevancia de las tarifas públicas como factores causantes de la inflación.

Cuadro No. 3

VARIACIÓN NOMINAL DE ALGUNOS PRECIOS PÚBLICOS

(Respecto al mes anterior)

	GASOLINA 84 OCTANOS	KEROSENE	AGUA POTABLE 1/	LUZ ELÉCTRICA 2/	TELÉFONO 3/
Enero - 92	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Febrero	0.0	0.0	0.0	5.3	0.0
Marzo	0.0	3.0	7.0	0.0	16.6
Abril	4.5	0.0	0.0	18.8	0.0
Mayo	3.8	5.9	0.5	31.6	0.0
Junio	4.1	2.8	10.5	0.0	20.8
Julio	2.7	5.4	8.1	20.8	0.0
Agosto	0.4	5.1	0.0	9.9	27.7
Setiembre	2.6	9.8	7.5	9.0	7.0
Octubre	4.6	4.4	-27.0	0.0	-16.6
Noviembre	0.0	4.3	0.0	0.0	0.0
Diciembre	3.6	6.1	3.6	0.0	5.1
Enero - 93	6.9	7.7	2.3	3.9	3.5
Febrero	0.0	0.0	2.9	0.0	1.4
Marzo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Abril	2.9	1.8	0.0	0.0	0.0
Mayo	1.4	0.0	30.5	9.6	0.0
Junio	0.3	0.0	3.0	10.2	21.6
Julio	0.3	1.8	2.0	0.0	13.3
Agosto	5.8	3.4	4.1	5.7	17.5
Setiembre	4.5	5.0	8.0	5.0	14.5
Octubre	3.1	1.6	1.6	0.0	1.9
Noviembre	3.9	4.7	3.8	2.0	4.6
Diciembre	9.0	7.5	0.0	4.3	2.9
Enero - 94	0.0	0.0	17.4	30.6	0.0

1/ Servicio doméstico, hasta 30 metros cúbicos.

2/ Tarifa tipo social, hasta 30 kw/h.

3/ Tarifa básica por 100 llamadas locales de 3 minutos. Desde el 10-06-93 la tarifa básica es por 50 llamadas y desde el 13-11-93, 25 llamadas.

Fuente: BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Cuadro No. 4
REMUNERACIONES EN LIMA METROPOLITANA
 (Nuevos soles de diciembre de 1993)

	SUELDOS			SALARIOS		
	CON NEGOCIACIÓN COLECTIVA	SIN NEGOCIACIÓN COLECTIVA	PROMEDIO	CON NEGOCIACIÓN COLECTIVA	SIN NEGOCIACIÓN COLECTIVA	PROMEDIO
1992						
Febrero	1189.0	822.5	1023.7	644.1	345.9	578.1
Abril	1131.1	822.0	990.9	596.3	351.9	549.9
Junio	1126.9	807.9	982.0	568.7	306.0	512.7
Agosto	1116.4	814.8	977.1	544.6	317.7	492.9
Octubre	1201.9	823.8	1022.9	533.6	350.1	486.4
Diciembre	1230.9	813.2	1012.2	529.3	382.9	485.4
1993						
Febrero	1465.6	878.2	1140.8	573.1	393.9	526.2
Abril	1377.6	901.3	1085.8	513.3	394.7	485.5
Junio	1417.3	876.3	1087.1	547.4	389.5	501.9
Agosto	1461.1	955.6	1165.1	568.6	371.0	502.4
Octubre	1555.6	1004.2	1236.3	551.5	354.3	484.6

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
 Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Remuneraciones

La recuperación del nivel de actividad económica permitió que los sueldos experimenten un crecimiento real de 13.7% entre junio y octubre. Curiosamente, los sueldos de los trabajadores sin negociación colectiva crecieron por encima de este nivel promedio.

En lo referente a salarios, sólo los correspondientes a los trabajadores con negociación colectiva experimentaron un leve incremento real (ver Cuadro No. 4).

Perspectivas

Los pronósticos sobre la tendencia de los precios en 1994 son bastante optimistas y todo parece indicar que la inflación para este año se ubicará entre 20 y 25%, en un contexto donde el PBI puede experimentar un crecimiento incluso mayor al logrado en 1993. Las privatizaciones en las empresas de servicios públicos, especialmente en las telecomunicaciones, van a significar nuevos reajustes en las tarifas, sin que ello obstaculice la reducción de las expectativas inflacionarias.

QUEHACER POLÍTICO

El acontecimiento que concentró la atención nacional durante el último semestre del año 1993 fue, sin duda alguna, el referéndum realizado hacia fines del mes de octubre. Todos los hechos políticos significativos de la coyuntura electoral previa a la votación, tuvieron como propósito influir sobre los resultados de los comicios en los que se jugaba, como veremos luego, algo más que la aceptación o el rechazo a la nueva Constitución Política elaborada por la bancada oficialista del Congreso Constituyente Democrático (CCD), con algunas modificaciones que logró introducir la oposición.

Si además de los inesperados y bajos resultados que obtuvo el SÍ, tomamos en consideración la crisis ministerial que determinó la renuncia del primer ministro Alfonso Bustamante en la segunda semana de febrero último -opuesto a convalidar con su firma el juzgamiento de los implicados en el caso de La Cantuta en el fuero militar-, se comprenderá mejor el relativo desgaste que ha venido experimentando el gobierno del presidente Fujimori.

La coyuntura preelectoral

Como es bastante conocido, la realización del referéndum surgió como resultado de la oposición interna y de la constante presión internacional que acompañaron a los sucesos del 5 de abril de 1992. En la búsqueda por recuperar la legitimidad perdida, el gobierno del presidente Fujimori se vio obligado a incluir la consulta popular del texto constitucional íntegro en su cronograma de retorno

a la normalidad democrática. Se asumía que dicha votación cancelaría las críticas de la opinión nacional e internacional acerca del carácter autoritario e inconstitucional del régimen que se había inaugurado dieciocho meses atrás. Una nueva legitimidad consagrada por la votación popular dejaría sin efecto político los duros ataques de la oposición.

Confiado en la aprobación que reflejaban las encuestas de opinión -las cuales se encontraban en el mes de setiembre cercanas al 70% en Lima y alrededor del 60% en el interior del país-, el gobierno quiso darle un sentido plebiscitario al referéndum. Más aún, el presidente Fujimori optó por concentrar la campaña en sí mismo y, más concretamente, en su gestión. La multiplicación de sus apariciones públicas donando computadoras, inaugurando escuelas, losas deportivas, agua, desagüe y luz eléctrica, intentaba proyectar la imagen de una gestión orientada a las realizaciones concretas reclamadas por la población de las zonas más desfavorecidas del país.

En el cálculo presidencial se consideraba que el abatimiento de la inflación y las victorias obtenidas en la lucha contra el terrorismo, pesarían decisivamente en la conciencia ciudadana a la hora de votar. El contenido del texto constitucional quedó así relegado a un segundo plano en el debate electoral, pese a que su discusión más amplia había sido el reclamo permanente de la oposición.

De hecho, los partidarios del SÍ esperaban una aplastante victoria sobre sus adversarios. Opiniones de sus más conspicuos voceros llegaron, como en el caso del presidente del CCD, el ingeniero Jaime Yoshiyama, a sostener que el triunfo estaría bordeando el 80% de aprobación. Incluso el presidente Fujimori llegó a indicar que una victoria del NO lo obligaría a renunciar a la más alta representación del país.

El mensaje, sistemáticamente repetido a través de la radio, la televisión y la prensa escrita, fue que la opción por el SÍ representaba la consolidación de las reformas económicas realizadas, una apuesta por el futuro, la modernidad y las posibilidades de progreso individual; en una palabra, la construcción de un nuevo Perú en el que la imprevisión y el desmanejo gubernamentales no tendrían cabida. Todo lo contrario a los partidarios del NO, cuyo voto constituiría un retorno al pasado inflacionario, a la inseguridad ciudadana y a la estéril retórica de los políticos tradicionales.

Por su parte, los partidos de la oposición no tuvieron un buen manejo de su campaña. Al exigir la consulta del texto constitucional en su integridad, evitaron que la población se pronunciara sobre aspectos controvertibles específicos tales como la pena de muerte, la supresión de la gratuidad de la enseñanza en las universidades nacionales, la estabilidad laboral, el centralismo limeño y la reelección presidencial, entre otros tópicos que habrían requerido una confrontación más sistemática y menos difusa. Esta mecánica del debate facilitó, por añadidura, el carácter plebiscitario de la

elección al obligar a los ciudadanos a una evaluación global de la nueva Constitución. De esta manera, la oposición no consiguió dirigir la atención pública hacia los flancos débiles y limitaciones del nuevo texto frente al antiguo y, por consiguiente, no logró subrayar el carácter refrendario que tenían las elecciones.

Es en este contexto que debe ser entendida la presentación del presidente Fujimori quien, aprovechando su discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 10. de Octubre dio a conocer a la opinión pública mundial una carta del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, en la que solicitaba sostener conversaciones con el gobierno peruano a fin de llegar a un acuerdo de paz.

El resultado de un anuncio de esta naturaleza pronto se tradujo en una elevación de los partidarios del SÍ, que encontraron en este hecho la confirmación de lo acertado que había sido el manejo de la lucha antisubversiva, uno de los indudables logros del gobierno.

Sin embargo, una semana más tarde, se hace de conocimiento público una nueva carta cuyo mensaje reiteraba parte del contenido de la primera pero agregaba una dura crítica a los gobiernos anteriores y un reconocimiento abierto y sin cortapisas de los éxitos obtenidos en materia económica y en la estrategia antisubversiva del gobierno. La población encontró sospechosa esta singular coincidencia entre los discursos del gobierno y el del líder senderista. A ello se añadió una sucesión de atentados terroristas que terminaron por diluir el efecto político que la primera carta había tenido sobre el ánimo electoral de la población.

Los resultados electorales

Una vez que se difundieron los resultados finales nadie pudo dejar de expresar su sorpresa. El amplio margen pronosticado en favor del SÍ se redujo a un magro 4% en favor de los partidarios de la posición oficialista. En efecto, como se observa en el Cuadro No. 1, el electorado se partió prácticamente en dos mitades: 47.54% el SÍ y 43.46% el NO. ¿Qué había ocurrido en pocas semanas que había modificado tan significativamente las inclinaciones de los votantes?

Para las principales compañías encuestadoras, las cifras significaban un categórico desmentido a los sondeos previos que, en algunos casos, atribuyeron amplias diferencias porcentuales a favor del SÍ. Hasta el último momento, incluso luego de concluidos los comicios y recién iniciados los escrutinios, los estimados que los diversos canales de televisión iban transmitiendo no sólo diferían sustancialmente unos de otros, sino que conforme se recogía nueva información de los votantes quedaba claro que las compañías encuestadoras habían sobreestimado el caudal de partidarios del SÍ.

Cuadro No. 1

RESULTADOS DEL REFERÉNDUM

	VOTACIÓN	PORCENTAJES
Sí	3,878,964	47.54
No	3,545,699	43.46
Blancos/viciados	773,887	8.99
TOTAL	8,158,550	100.00

Fuente: JNE.

Elaboración: Apoyo S.A.

Con estos antecedentes, el clima de incertidumbre y sospechas encontró un terreno fértil para expandirse. Gran parte de la responsabilidad sobre las especulaciones que sobrevinieron a los resultados, obedeció a la demora incurrida por el Jurado Nacional de Elecciones, lo que dio origen a rumores de una ajustada victoria del NO.

Entre los voceros del gobierno hubo gran dificultad para encontrar los argumentos adecuados que explicaran tan inesperados resultados. Algunos sostuvieron que el mensaje del gobierno había sido incapaz de lograr la identificación de la ciudadanía con las ideas de cambio y modernidad que había venido proclamando, que subsistían dudas en el ánimo de la población acerca de temas como la gratuidad de la enseñanza universitaria, la estabilidad laboral y otros, que erosionaron el apoyo a lo largo de las semanas en que se desarrolló el debate.

Para otros, en cambio, hubo una sobreexposición de la figura presidencial y un deficiente manejo de las famosas cartas de Abimael Guzmán. La excesiva publicidad y el tono desproporcionadamente victorioso que se le quiso dar a su contenido, rápidamente desmentido por el recrudecimiento de las acciones violentistas en Lima, dejaron relativamente sin piso al discurso oficialista. Lo que pudo haber sido una poderosa arma de impacto y persuasión políticos de las bondades de una determinada concepción de gobierno, terminó convirtiéndose en una fuente de incredulidad y menoscabo de la imagen oficial.

Para los partidos de la oposición, algunos de los cuales se agruparon bajo el Comité Cívico por el NO, las cifras no fueron menos inesperadas. Como algún analista sentenció correctamente, la oposición tuvo una estrecha derrota electoral pero una significativa victoria política. Luego de largos meses de estar a la defensiva, sumida en una visible crisis de representatividad, la oposición interpretó como una llamada de atención al gobierno los resultados del referéndum.

Algunos de sus voceros encontraron en la distribución regional de la votación una clara censura a la gestión gubernamental. En efecto, como se advierte en el Cuadro No. 2, en la sierra los defensores del NO estuvieron cerca de 11 puntos porcentuales por encima del SÍ. Algunos casos especialmente impactantes fueron los de Puno, Cusco y Huancavelica donde las distancias en favor del NO representaron verdaderos abismos electorales. Algo similar, aunque en menores proporciones, puede decirse de algunos departamentos de la selva como Loreto y Madre de Dios, en los cuales el SÍ no pudo remontar la corriente de opinión adversa que se configuró a partir de disposiciones legales que modificaban el régimen tributario que los favorecía. Análogamente, Moquegua y, sobre todo, Tacna votaron en contra del proyecto oficial teniendo todavía fresca la controversia suscitada en relación a la firma de la Convención de Lima, que ponía supuesto fin a algunos aspectos pendientes del Tratado de Ancón firmado en 1929 con nuestro vecino del sur.

Cuadro No. 2

RESULTADOS DEL REFERÉNDUM SEGÚN REGIÓN NATURAL

REGIÓN NATURAL	SÍ %	NO %	BLANCOS %	NULOS %	TOTAL %
Lima	57.07	37.93	1.35	3.65	100.00
Resto de la costa	45.29	46.09	2.53	6.09	100.00
Sierra	36.52	47.96	4.75	10.76	100.00
Selva	43.36	45.63	3.27	7.74	100.00
TOTAL	47.54	43.46	2.64	6.35	100.00

Fuente: JNE.

Elaboración: Apoyo S.A.

El clima postelectoral

Luego de una aparente y efímera apertura del gobierno y de un ofrecimiento de diálogo y consenso ofrecido por el propio presidente Fujimori, el gobierno volvió a cerrarse sobre sus propias filas desoyendo el claro mandato emanado de las ánforas. Peor todavía, hacia fines de diciembre, el gobierno dictó el D.L.776 o Ley de Tributación Municipal, que significó, entre otras cosas, un cambio radical en la distribución de los recursos canalizados por los gobiernos locales y la creación de un

Fondo de Compensación Municipal que supuestamente corregiría los desequilibrios que pudieran haberse producido como resultado de la supresión de una serie de impuestos municipales.

Los adversarios políticos del gobierno encontraron en la dación de esta inconsulta norma -que a juicio de sus defensores representa una distribución más justa de recursos entre municipalidades provinciales y distritales-, la confirmación de la existencia de una voluntad reeleccionista que busca dejar fuera de carrera a sus más cercanos competidores como sería el caso del alcalde limeño Ricardo Belmont. Este último, quien había sido un defensor de la gestión presidencial incluso luego del golpe del 5 de abril, se ha transformado en uno de los principales adversarios del gobierno a quien imputa un desmedido afán de concentrar recursos con el propósito de convertirse en protagonista de obras públicas que en rigor le corresponderían al municipio limeño.

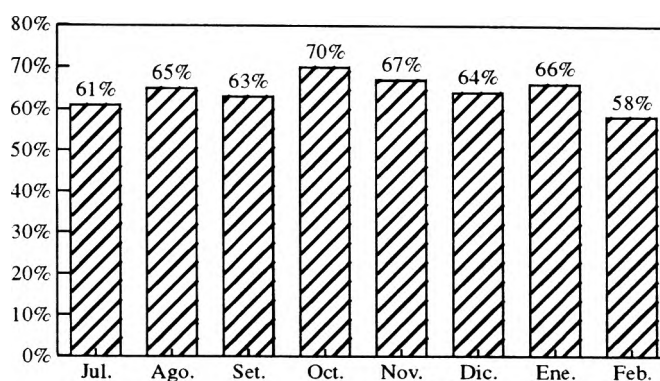
Pero más grave que lo anterior por su desgastante efecto sobre la confianza ciudadana en el gobierno fue la denominada Ley de La Cantuta, que resolvió la contienda de competencias entre el fuero civil y militar en favor del segundo, a través de una maniobra parlamentaria puesta en práctica por la mayoría oficialista. Pese a que el Consejo Supremo de Justicia Militar ha emitido severas condenas a los militares involucrados en el asesinato de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad de La Cantuta, la impresión de una subordinación del poder civil ha quedado en evidencia. Pocas veces ha existido una unanimidad tan vasta, incluso entre simpatizantes y excolaboradores del gobierno, en señalar como un grave error político la dación de esta ley.

El laborioso trabajo de mejorar la imagen de nuestro país en el exterior que había venido desarrollando el premier Alfonso Bustamante, se vio de pronto tirado por la borda y esterilizado por su propio gobierno. Preocupado por las repercusiones internacionales de este hecho y no estando dispuesto a avalar con su presencia la inconstitucionalidad que encerraba el trámite de expedición que había seguido la mencionada ley, el premier Bustamante renunció a su cargo creando no sólo una crisis ministerial sino también una recomposición del gabinete que hasta ese momento había presidido.

¿Hasta qué punto la argüida razón de Estado justificó el proceder del gobierno? ¿Fue una decisión cuyas consecuencias han sido debidamente sopesadas? ¿Cuán subordinado se encuentra el poder civil al poder militar? ¿Nos encontramos nuevamente frente al viejo estilo de las "democracias tuteladas" que se multiplicaron en la década de los setentas en el Cono Sur? La respuesta a estas cuestiones es algo que sólo el curso de los acontecimientos nacionales e internacionales nos permitirá despejar durante los próximos meses. La cercanía de la iniciación de la campaña electoral que producirá el cambio de gobierno en julio de 1995, sin embargo, permite pronosticar que no serán tranquilas las aguas sobre las que tendrá que navegar el presidente Fujimori.

Anexo

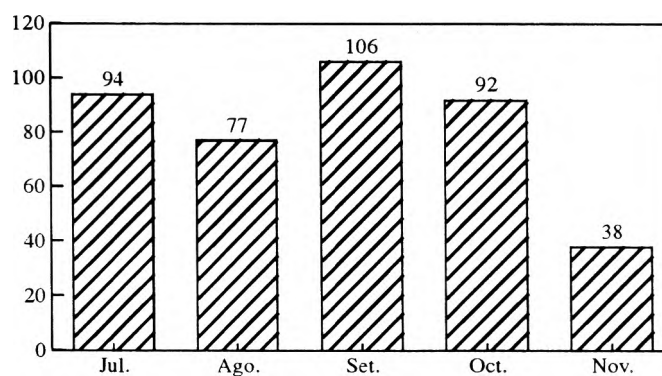
Gráfico No. 1

APROBACIÓN DEL PRESIDENTE FUJIMORI
(Julio 1993 - Febrero 1994)

Fuente: Apoyo S.A.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Gráfico No. 2

NÚMERO DE ATENTADOS TERRORISTAS
(1993 - II)Fuente: *Perupaz*, Vol.2, No.17, dic.1993.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Cuadro No. 3
RESULTADOS DEPARTAMENTALES DEL REFERÉNDUM 1993
 (En porcentajes)

DEPARTAMENTO	VOTOS VÁLIDOS		VOTOS EMITIDOS			EMITIDOS	AUSENTES	INSCRITOS
	SÍ	NO	VÁLIDOS	BLANCOS	NULOS			# INSCRITOS
Amazonas	42.25	57.75	84.00	4.77	11.23	61.22	38.78	128,240
Ancash	50.64	49.36	85.16	4.25	10.59	67.71	32.29	497,474
Apurímac	41.54	58.46	76.86	7.70	15.44	57.28	42.72	153,110
Arequipa	50.09	49.91	94.43	1.57	4.00	75.94	24.06	535,971
Ayacucho	50.51	49.49	79.06	7.35	13.59	46.90	53.10	245,167
Cajamarca	49.33	50.67	82.08	5.42	12.50	65.71	34.29	478,756
Callao	54.10	45.90	94.99	1.48	3.52	78.32	21.68	372,037
Cusco	37.76	62.24	86.68	4.40	8.92	62.17	37.83	490,714
Huancavelica	43.09	56.91	75.66	7.94	16.40	52.62	47.38	179,523
Huánuco	52.32	47.68	83.74	5.84	10.42	53.32	46.68	286,673
Ica	52.65	47.35	93.87	1.71	4.42	77.26	22.74	340,450
Junín	58.67	41.33	90.84	2.85	6.31	62.09	37.91	569,600
La Libertad	47.21	52.79	89.86	2.89	7.24	71.05	28.95	678,161
Lambayeque	48.25	51.75	92.07	2.50	5.43	75.29	24.71	469,439
Lima	60.08	39.92	95.00	1.35	3.65	76.14	23.86	3,981,527
Loreto	41.81	58.19	93.75	1.77	4.48	65.79	34.21	252,996
Madre de Dios	49.58	50.42	92.18	2.36	5.46	55.50	44.50	26,328
Moquegua	41.24	58.76	94.07	1.81	4.12	76.05	23.95	70,452
Pasco	50.73	49.27	85.37	6.03	8.60	63.65	36.35	114,287
Piura	49.18	50.82	89.58	3.23	7.19	74.78	25.22	615,431
Puno	20.31	79.69	84.52	3.28	12.19	73.67	26.33	509
San Martín	51.48	48.52	84.26	4.48	11.26	60.34	39.66	226,747
Tacna	45.46	54.54	93.98	1.45	4.57	79.35	20.65	105,873
Tumbes	45.41	54.59	93.41	1.94	4.64	76.51	23.49	61,947
Ucayali	64.59	35.41	91.44	3.03	5.53	62.79	37.21	129,226
Extranjero	86.44	13.56	96.25	1.40	2.35	19.77	80.23	102,151
TOTAL NACIONAL	52.33	47.67	91.02	2.64	6.34	70.38	29.62	11,620,820

Fuente: JNE.
 Elaboración: Tuesta, Fernando.

Cronología mínima

Agosto

- 3 Después de 19 horas de debate, el pleno del CCD aprobó incluir en el proyecto de ley de nueva Constitución Política la aplicación de la pena de muerte para delitos de traición a la patria y terrorismo (55 votos a favor y 21 en contra).
- 4 El CCD aprobó la facultad de que el Presidente de la República en ejercicio pueda postular a la reelección inmediata.
- 13 Grupos políticos de oposición en el CCD presentaron un proyecto de nueva Constitución Política alternativo. Consta de 225 artículos y está suscrito por el PPC, FIM, MDI, CD, FRENATRACA y MIG.
- 19 59 pobladores ashaninkas, entre hombres, mujeres y niños, fueron asesinados con armas blancas por subversivos de Sendero Luminoso, en represalia por la formación de los nativos en rondas campesinas.
- 19 Javier Pérez de Cuéllar se sumó a quienes objetan la ratificación de la Convención de Lima, y pidió que se rectifiquen los puntos referidos a la soberanía del muelle y las aduanas, tal como lo reclaman amplios sectores de la población, especialmente los tacneños.
- 20 Víctor Cubas, fiscal que investiga el hallazgo de los restos óseos encontrados en Cieneguilla, manifestó que los dos manojos de llaves encontrados entre los restos humanos pertenecen a dos de los nueve estudiantes de la Universidad La Cantuta, secuestrados el 18 de julio de 1992.
- 23 Roberto Abusada, principal asesor del ministro Jorge Camet, renunció a su cargo.
- 28 Juramentó el quinto gabinete de este gobierno; lo preside Alfonso Bustamante y Bustamante.
- 31 El pleno del CCD aprobó el proyecto de ley de referéndum que determina que la consulta sobre la nueva Constitución se realice al texto global.

Setiembre

- 3 Nueve campesinos, entre adultos y niños, fueron asesinados en Huanta, Ayacucho. Los adultos integraban las rondas campesinas.
- 6 El gobierno oficializó la convocatoria del referéndum sobre el proyecto de nueva Constitución para el 31 de octubre.
- 8 El ministro de economía, Jorge Camet, viajó a Washington para iniciar la negociación de la deuda con la banca privada internacional; a su regreso, decretó el alza de los combustibles.
- 12 Se cumplió un año de la captura de Abimael Guzmán. El presidente Fujimori mostró un vídeo donde aparece el jefe senderista en una cárcel de la Marina.

- 24 El presidente del Consejo de Ministros, Alfonso Bustamante y Bustamante se presentó con su gabinete ante el pleno del CCD. En su intervención, expuso el programa general del gobierno, precisando las principales medidas políticas y legislativas que éste aplicará.
- 25 El presidente Fujimori viajó a EE.UU. con el propósito de buscar un incremento de la ayuda directa al Perú por parte de la comunidad internacional. Al día siguiente se entrevistó con su homólogo Bill Clinton, en el marco de un encuentro promovido para los Jefes de Estado que participan en la cuadragésima octava sesión de las Naciones Unidas.
- 26 La organización de derechos humanos Americas Watch, acusó al gobierno peruano de encubrir y proteger a los militares implicados en la desaparición de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad La Cantuta.
- 28 El presidente Fujimori desarrolló una cargada agenda de entrevistas con prestigiosos diarios (*The New York Times*, *The Washington Post*) y revistas norteamericanas (*Business Week*, *Newsweek*, *Fortune*), destinada a mejorar la imagen internacional del Perú.

Octubre

- 1 En las Naciones Unidas, el presidente Fujimori presentó una carta manuscrita por Abimael Guzmán. Este último pide al gobierno peruano negociar un acuerdo de paz.
- 9 En un mensaje a la Nación, el presidente Fujimori dio a conocer el texto de la segunda carta remitida por Abimael Guzmán; en ella, reitera su pedido de iniciar "conversaciones de paz".
- 15 El Perú participó en la VII Cumbre de Países del Grupo de Río llevada a cabo en Santiago de Chile.
- 23 El exministro Agustín Mantilla fue condenado a seis años de prisión efectiva por delito de uso y tenencia ilegal de armas (contra la seguridad pública) decomisadas por las fuerzas del orden el 5 de abril de 1992.
- 31 Se llevó a cabo el referéndum sobre la aprobación o no de la nueva Constitución.

Noviembre

- 12 Fueron hallados restos humanos en un campo de tiro de la Policía Nacional, ubicado en el kilómetro 1.5 de la carretera Ramiro Priale, en Huachipa.
- 16 El exsenador de la República, ingeniero Carlos Malpica, falleció de un ataque al corazón.
- 24 Se ordenó la captura del alcalde de Villa El Salvador, Jorge Vásquez Torres, por presunto delito de peculado cometido en agravio del Estado. Vásquez logró huir del municipio antes que llegara la policía.

- 30 El presidente Fujimori, cambiando de giro, se pronunció a favor de que el ministro de defensa, general (r) Víctor Malca, informe ante el pleno del CCD sobre los avances de las investigaciones en el caso La Cantuta.

Diciembre

- 2 Se inició, en la ciudad de Arequipa, la XXXIª Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), Fujimori y sus principales ministros anunciaron que mantendrán "en todo su rigor, el proceso económico actual".
- 3 Se registraron varios atentados terroristas, en el día del cumpleaños de Abimael Guzmán.
- 3 El presidente Fujimori confirmó que el general Nicolás de Bari Hermoza permanecerá en la Comandancia General del Ejército hasta la culminación de su gobierno.
- 10 El Jurado Nacional de Elecciones dio a conocer los resultados oficiales, a nivel nacional, del referéndum del 31 de octubre.

Nº de votantes	8,158,550
SÍ	3,878,964
NO	3,545,699
En blanco	215,613
Declarados nulos	518,274

- 10 El ministro de economía, Jorge Camet, expuso ante el CCD los supuestos económicos contenidos en los proyectos de Ley de Equilibrio Financiero, Ley de Endeudamiento Externo y Ley de Presupuesto General de la República para 1994.
- 14 El Congreso aprobó el presupuesto del sector público para 1994 que asciende a S/.16,158 millones de soles.
- 16 Nueve personas murieron y cuatro resultaron heridas en un asalto contra una agencia del Banco de la Nación ubicada en El Agustino. Una veintena de subversivos de Sendero Luminoso ingresó al local, llevándose, además, S/. 58 mil soles.
- 20 Sergio Siragusa, empresario italiano, confirmó que el expresidente Alan García se benefició con el pago de, aproximadamente, un millón de dólares para la puesta en marcha del proyecto del tren eléctrico.
- 29 El presidente Fujimori promulgó la duodécima Constitución Política del Estado.
- 31 El Ejecutivo promulgó la Ley de Tributación Municipal (D.L. 776).

Enero

- 7 El presidente Fujimori manifestó que la reforma de la educación será la principal reforma estructural de 1994.

- 12 El general de división, EP José Picón Alcalde, expresidente de la Sala de Guerra del Consejo Supremo de Justicia Militar falleció con otros 11 militares y un menor de 14 años en un accidente aéreo en Cusco.
- 13 Demetrio Chávez Peñaherrera, "El Vaticano", uno de los jefes del narcotráfico peruano, fue capturado en Cali, Colombia y puesto a disposición de la justicia peruana.
- 17 La mayoría oficialista del CCD aprobó una ley para intervenir en el nombramiento del Fiscal de la Nación. Según la norma, si persiste un empate, se determina el cargo por la antigüedad de los postulantes, incluyendo el tiempo en que estuvieron como fiscales supremos. Fue reelegida Blanca Nélida Cólán.
- 18 El subsecretario de Estado de los EE.UU., Alexander Watson, arribó a Lima para examinar asuntos en las relaciones bilaterales, en la situación de derechos humanos, avances de la democracia y lucha antidrogas.

Febrero

- 2 Manuel Estela fue nombrado director ejecutivo de FONCODES luego de la irrevocable renuncia de Arturo Woodman.
- 6 Falleció Luis Alberto Sánchez, último representante de la generación del 900.
- 7 Un cochebomba estalló frente a la Comandancia General de la Fuerza Aérea causando dos muertos y veinte heridos.
- 8 Después de medianoche, el CCD aprobó una ley por la cual el caso La Cantuta pasa al fuero militar.
- 10 Alfonso Bustamante y Bustamante renunció a su cargo de ministro de industria y presidente del Consejo de Ministros. No estuvo de acuerdo con la "Ley Cantuta".
- 10 Arturo Woodman fue elegido presidente de CONFIEP.
- 17 Juramentó el nuevo gabinete. Efraín Goldenberg como presidente del Consejo de Ministros y ministro de relaciones exteriores; Liliana Canale, ministro de industria; Jorge Trelles, ministro de educación y Raúl Vittor, ministro de la presidencia.
- 18 Empezó el juicio sumario a los implicados en el caso La Cantuta. El mismo duró 4 días. Los mayores Santiago Martín Rivas y Carlos Pichilingüe Guevara recibieron penas de 20 años de prisión. Los cuatro suboficiales recibieron 15 años de prisión y los demás encausados, penas menores.

INFORMES ESPECIALES

REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Antecedentes

El 28 de julio de 1990 el nuevo gobierno recibió un sistema tributario prácticamente colapsado. Esta situación se evidenció en la exigua presión tributaria, la cual en 1990 apenas alcanzó el 4.5%. El prolongado y creciente proceso hiperinflacionario no sólo había deteriorado la rentabilidad y capitalización de la actividad económica, sino también había provocado una creciente y generalizada actitud defensiva de los contribuyentes, a través de la manipulación de las cifras para evadir en lo posible sus obligaciones con el fisco. Es un hecho reconocido, que en un proceso inflacionario, al primero al que se le deja de pagar es al fisco. Más aún, esta conducta colectiva fue estimulada y validada por la quiebra institucional del organismo responsable de administrar y fiscalizar la aplicación de las leyes tributarias.

La reforma del sistema tributario peruano ha sido una inquietud y una tarea compartida por todos los gobiernos anteriores. Durante los últimos veinticinco años hemos estado en una reestructuración permanente. En este proceso destacan dos medidas importantes: la introducción del Impuesto Único a la Renta en agosto de 1968 (D.S. 287-68-HC), el cual permitió unificar los ingresos de las diferentes fuentes en una renta global y brindar igual tratamiento tributario, aplicando una escala con tasas progresivas. Posteriormente, en 1971, la inclusión del Impuesto General a las Ventas o al Valor Agregado, en reemplazo del Impuesto a los Timbres. Este impuesto significó casi la mitad de la cobranza de los impuestos del gobierno central en la década de los setenta.

Otro hecho tributario remarcable fue la petrolización del sistema tributario, cuando los impuestos a los combustibles devinieron en la principal fuente de recaudación para el fisco, de manera que a fines de la década del ochenta este rubro explicaba más de la tercera parte del ingreso fiscal. Esta situación no fue el resultado de una política tributaria, sino la consecuencia de la desesperación de los gobiernos anteriores por obtener mayores recursos fiscales y atender las emergencias de gasto a los que estaban sometidos los ministros de economía de turno.

Durante los últimos veinticinco años se registraron aproximadamente unas nueve reformas tributarias en las cuales se otorgó facultades extraordinarias a los ministros de economía para reestructurar impuestos y reorganizar la institución tributaria. Una evaluación retrospectiva general permite afirmar que estas reformas consistieron básicamente en el cambio de tasas en los diferentes impuestos y en la reorganización del personal de contribuciones.

Por otro lado, es justo reconocer que a lo largo de la década del setenta y del primer quinquenio de los ochentas, se logró una presión tributaria en el orden del 14% al 16%. Ello fue posible gracias a la acumulación de conocimientos y hábitos tributarios por parte de los contribuyentes y la mejora gradual de la institución tributaria. Lamentablemente, todo este esfuerzo colapsó con la hiperinflación y con el desmanejo institucional provocado por el gobierno anterior.

Por lo tanto, el desafío presente no sólo consiste en la definición de una nueva estructura de tributos, sino también en el fortalecimiento y modernización del sistema de administración y reclamación tributaria. Complementariamente a este esfuerzo se tiene que recuperar la moral y la responsabilidad tributaria por parte de los contribuyentes.

El desafío presente

El control de la hiperinflación obligó al Estado a reducir drásticamente el déficit fiscal para asegurar la operatividad de sus funciones esenciales. Ello obligó, desde el inicio, a utilizar el impuesto a la gasolina, instrumento tradicional para resolver las emergencias.

Superado el primer momento, el gobierno buscó captar recursos fiscales para afrontar los tres objetivos estratégicos que se impuso el actual gobierno: pacificar el país, ponerse al día en los adeudos con la banca multilateral (FMI, BID y BM) para reinsertar al Perú en el sistema financiero internacional y reconstruir la devastada infraestructura económica y social básica (carreteras, hospitales, escuelas).

Esto obligó al actual gobierno a solicitar en tres oportunidades facultades extraordinarias para legislar en materia tributaria.

Pese a las marchas y contramarchas en la política tributaria, el gobierno logró aumentar la presión tributaria, pasando de 4.5% en 1990 a 8.8% en 1993. En términos reales, la recaudación aumentó en 3.7% en 1993, respecto a 1992. Asimismo, durante 1993 el Impuesto a la Renta aumentó en 23% y el IGV en 35%, recuperando este último la condición de ser el principal generador de ingresos. La participación actual del IGV en la recaudación total es 40%. Es decir, finalmente se ha despetrolizado la estructura tributaria¹.

Se debe reconocer que la última legislación tributaria era una medida necesaria para modernizar y aumentar la efectividad del Sistema Tributario Peruano. En el anterior sistema aún subsistían una serie de deficiencias que de mantenerse hubieran impedido el crecimiento de la recaudación tributaria en los próximos años. Nos referimos a la complejidad del sistema tributario que inhibía a los contribuyentes, la concentración de la recaudación en pocos contribuyentes y la existencia de distorsiones -exoneraciones y el ejercicio del "arbitraje" por los contribuyentes, en el caso del Impuesto a la Renta²- que caracterizaban el sistema a fines de 1993. No obstante, se debe advertir que si bien la reforma representa un avance significativo en la tarea de simplificación para aumentar la recaudación aún quedan por corregir algunos errores.

Considerando el contexto de la crisis económica anterior y los desafíos del presente, el actual eje de atención de la reforma está centrado en torno a la capacidad administrativa de la SUNAT. Si se está reconstruyendo un sistema, lo lógico es comenzar a diseñar instrumentos tributarios simples, fáciles de cobrar y de recaudación importante. En este sentido, la reforma tributaria publicada el 31 de diciembre último establece la vigencia de sólo seis impuestos para el Gobierno Central. Éstos son el Impuesto a la Renta, IGV, ISC, los derechos arancelarios, las tasas por la prestación de servicios públicos y el Régimen Único Simplificado (RUS). Para los gobiernos locales se ha reducido el número de impuestos de 15 a 6; y se consideran impuestos para otros fines: las contribuciones de Seguridad Social, el FONAVI, contribución al SENATI y contribución al SENCICO. Asimismo, en la Ley Marco se deroga de manera expresa el Impuesto al Patrimonio Empresarial³ y se prorroga el plazo para facilitar la repatriación de capitales hasta el 31 de diciembre de 1994.

1. La recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los combustibles durante 1993 registró una reducción real de 29.7% respecto a 1992, debido a la fuerte reducción de las tasas impositivas a comienzos de 1993 y al menor nivel real del precio de los combustibles, respecto a 1992.

2. Al no definirse claramente a las personas naturales y jurídicas.

3. Este impuesto gravaba el patrimonio neto de las empresas. En 1992, representó el 3.1% del total de ingresos corrientes, y entre enero y octubre de 1993, el 2.4%; recaudándose por este concepto S/. 165,313. Su exigua recaudación habría determinado su eliminación.

Lo resaltante de este paquete tributario es el RUS y la reforma del Impuesto a la Renta. Coincidimos con la apreciación de Armando Zolezzi en el sentido de que "las modificaciones obedecen, fundamentalmente, a una simplificación del sistema tributario desde el punto de vista administrativo, esto es que le resulte más fácil a la SUNAT la labor administrativa"⁴.

Discusión sobre los principales impuestos

A. Régimen Único Simplificado (RUS)

La novedad de la Reforma Tributaria es la creación del RUS, sistema que permitirá ampliar la base tributaria mediante la incorporación del sector informal.

El RUS mezcla el Impuesto a la Renta y el IGV en un sólo pago. Comprende a las personas naturales y sucesiones indivisas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría y cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicios no excedan los S/. 8,400 mensuales, o sea S/. 100,800 (59.29 UIT⁵). Asimismo, sólo pueden acogerse al RUS aquellos individuos que cuenten con un solo negocio y no tengan más de cuatro trabajadores dependientes. Están exceptuados de los dos últimos requisitos los agricultores y los pescadores artesanales. El RUS es un mecanismo de impuesto de cuota fija, contra el que los contribuyentes de este sistema pueden deducir hasta el 20% de sus compras facturadas. Mediante el crédito fiscal se incentiva a los pequeños empresarios a exigir factura y a través de ellos fiscalizar a los proveedores que se encuentran en el régimen general, algunos de los cuales vendían volúmenes significativos al sector informal, eludiendo el pago de impuestos. Con este sistema se pretende eliminar mecanismos de comercialización "negros".

El inconveniente suscitado inicialmente en torno a la imposibilidad de efectuarse transacciones entre el sector formal y los contribuyentes del RUS, debido a que estos últimos sólo están autorizados a dar boletas de venta, los cuales no permitían sustentar gastos para efectos de crédito fiscal de terceros, fue aclarado por las autoridades de la SUNAT, quienes aseguraron que con las boletas de venta se puede justificar gasto o costo, tal como se indica en el D.L. 774 art. 37.

Existe la preocupación de que algunos pequeños empresarios y microempresarios podrían quedar excluidos al superar sus ingresos los S/. 8,400 mensuales o por contar con más de cuatro trabajadores dependientes.

4. En *El Comercio*, Lima: 5 de enero de 1994.

5. El 1º de enero de 1994 se estableció la UIT para el ejercicio 1994 en S/. 1,700.

El sistema del RUS comprende cinco categorías de pagos de montos fijos, cuyas deducciones pueden alcanzar hasta un máximo del 20% de los gastos. Por ejemplo, un contribuyente que tenga un ingreso por ventas inferior a los S/. 1,500 mensuales, deberá pagar un impuesto bruto de S/. 50. De acceder al crédito a través de las facturas se le deducirá S/. 40, debiendo ser su cuota mensual sólo S/. 10 (ver Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

RÉGIMEN ÚNICO SIMPLIFICADO

CATEGORÍAS	INGRESO MENSUAL (HASTA S/.)	IMPUESTO BRUTO (S/.)	MONTO MÁXIMO A DESCONTAR	CUOTA MENSUAL (S/.)
A	1,500	50	40	10
B	3,200	180	145	35
C	5,000	400	320	80
D	6,600	700	550	150
E	8,400	1,000	780	220

Fuente: SUNAT.

Otro aspecto a resaltar de este nuevo sistema es que implícitamente elimina el régimen simplificado, que beneficiaba a pequeños productores y comerciantes quienes sólo efectuaban un pago de 5% por IGV.

En la medida en que el RUS abarca a unidades productivas y comerciales pequeñas, cuyo número debe oscilar entre 300 y 400 mil a nivel nacional, se recomienda que la SUNAT comparta el trabajo de fiscalización y los ingresos respectivos con las municipalidades, para lo cual está autorizado.

No cabe duda que la mayor dificultad de la reforma será la implementación del RUS en el agro. Por ahora resulta absurdo que en el Decreto Legislativo No. 775, concerniente al régimen del IGV e ISC, se siga incluyendo la lista de 68 partidas exentas del IGV, cuando mediante la aplicación del RUS se eliminan los beneficios de la exoneración del IGV. Al incluirse en el RUS el IGV y el Impuesto a la Renta, se pone en igual condición a las actividades afectas e inafectas por IGV, viéndose obligados los pequeños productores que estuvieron exonerados de este pago a emitir facturas o boletas de venta. Otras razones que motivan una revisión para su adecuada implementación en el agro consisten en que los elementos metodológicos son contrarios al sector agrario, lo cual denota desconocimiento de este sector por parte de los gestores de la ley.

El RUS es administrativamente fácil de manejar en actividades no agrarias, pues la producción es continua y los precios se fijan con un margen sobre los costos. Pero resulta inapropiado para las actividades donde los precios los define la demanda y donde la producción es altamente informal. Observemos los inconvenientes.

Primero, el RUS implica una metodología mensual. La actividad agrícola se rige por la "campaña" que dura entre 4 y 6 meses, al final de la cual se concentran los ingresos (venta de la cosecha). En los demás meses sólo hay gastos. El pago mensual del RUS implicaría que los agricultores tendrían que pagar aun cuando no ganen.

Segundo, el RUS comprende a los pequeños productores, cuyas ventas mensuales no superen los S/. 8,400 mensuales. Sin embargo, el mes de cosecha fácilmente puede sobrepasar los S/. 8,400 porque lo más probable es que sea el único mes que reciba ingresos. Mientras que en los demás meses sólo tenga gastos.

Tercero, existe la imposibilidad de beneficiarse con el crédito fiscal, ya que los gastos efectuados en el proceso de producción no pueden ser arrastrados ni compensados en los meses siguientes. Como sabemos, en la agricultura, el flujo de gastos e ingresos no es simultáneo. Los gastos se realizan entre la siembra y la cosecha, y los ingresos se obtienen luego de la venta del producto. Esto implica que el agricultor, aun cuando exija facturas por la adquisición de insumos y servicios, no podrá descontarlos.

Frente a esta situación, es pertinente crear un régimen especial para el agro. De no contemplarse estas limitaciones se estaría induciendo a la evasión y poniendo en la ilegalidad a miles de pequeños y medianos productores. Asimismo, además de estos perjuicios, se estaría induciendo al fraccionamiento en pequeñas unidades productivas para pagar menos impuestos, atentando contra la formación de empresas y la modernización del agro.

Sobre este tema la SUNAT ha anunciado que en el reglamento del RUS -por publicarse- se adecuará este sistema al sector agrícola. Se ha especulado que el máximo de S/. 8,400 mensuales para acogerse a dicho régimen, sería considerado como ingreso promedio⁶.

6. En adelante, cuando se trate de ingresos estacionales, el reglamento del RUS establecería tener en cuenta los ingresos mensuales promedios. El actual sistema perjudica a este tipo de actividades porque establece que si en un mes los ingresos aumentan, deberán pagar la nueva cuota hasta fin de año; mientras que si sus ingresos disminuyen, podrán cambiar de categoría recién a partir del 1º de enero del siguiente ejercicio.

Pero quedan pendientes los asuntos relacionados con la imposibilidad de descontar la mayor parte del IGV pagado por las compras de insumos en el período de mayor ingreso (la cosecha), gravar ingresos aun cuando existieran pérdidas, no considerar montos mínimos inafectos al impuesto y eliminar en la práctica la exoneración del IGV a los productos agrarios perecibles. Además, debido al tiempo que media entre la siembra y la cosecha, la estimación del ingreso promedio mensual resulta difícil porque el precio final al que será vendido el producto no es predecible.

En torno a este tema, el Ministerio de Agricultura alcanzó las siguientes propuestas para las modificaciones al RUS:

- Establecer dos montos mínimos, uno para productos exonerados del IGV y otro para los que no lo estén.
- Permitir que los agricultores puedan trasladar y compensar los gastos a cualquier otro mes.
- Permitir el cambio de categoría del productor en el mes siguiente de producida la variación en el ingreso y no esperar un año, cuando éste se haya reducido.
- Establecer un monto mínimo de ventas brutas que esté inafecto del Impuesto a la Renta.

De otro lado, organizaciones agrarias han planteado como alternativa el Impuesto a la Renta "ficta", que grava el terreno según el tamaño, la calidad del predio y su ubicación. Este mecanismo, en la actualidad, sería administrativamente más fácil debido a las campañas de catastro y titulación rural emprendidas por el Ministerio de Agricultura. Además, este mecanismo obligaría a trabajar las tierras de manera más productiva.

B. Impuesto General a las Ventas (IGV)

La tasa del IGV permanece en 16% más 2% del Impuesto de Promoción Municipal. La incorporación del RUS, destinada a facilitar a los pequeños productores y comerciantes el pago de los impuestos, en la práctica elimina el régimen simplificado del IGV, el cual permitía un pago preferencial de 5% por IGV a aquellos contribuyentes cuyos ingresos no superen las 65 UIT.

Otros cambios operados son la desgravación del IGV al arrendamiento de los bienes inmuebles, siempre que su ingreso constituya renta de primera categoría gravada con Impuesto a la Renta, es decir, siempre que el propietario sea una persona natural; la transferencia o importación de bienes y prestación de servicios que efectúen los centros de enseñanza. Mientras que las operaciones que pasan a estar gravadas son

los contratos de construcción acordados con entidades del gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales e instituciones públicas descentralizadas; las ventas de oro efectuadas por los productores mineros y, por último, los servicios finales telefónicos, télex y telegráficos brindados a las misiones diplomáticas.

Ya no se contempla tratamiento especial en el caso del IGV e ISC para las zonas francas industriales y turísticas, zonas de tratamiento comercial y zonas especiales de desarrollo. Al respecto, se espera que los estímulos a estas actividades provengan por el lado de la política de gasto.

C. Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Se determinaron las siguientes tasas para los combustibles: 103% para gasolina menor de 90 octanos, 135% para gasolina de 135 octanos, 142% para gasolina mayor de 90 octanos, 15% para kerosene, 42% para gas, 68% para residual No. 6, 78% para residual de alta viscosidad y los demás residuales; y 60% para el gas de petróleo licuado.

Además, se fijaron tasas de 30%, 25%, 12% y 10% para diversos productos. Conviene destacar que en adelante, la base imponible para el caso de las cervezas, gaseosas y cigarrillos es el precio de venta al consumidor final.

Se dispone, asimismo, que cualquier exoneración del ISC deberá ser establecida por norma expresa.

D. Sector exportador

En el sector exportador se han dictado medidas, algunas favorables y otras desfavorables.

Una de las medidas contenidas en la nueva legislación es la referida a la eliminación de las cuponerías, las cuales facilitaban a las empresas de exportación no tradicional la compra de insumos sin pagar el IGV. Éstas han sido reemplazados por las Notas de Crédito Negociables. Pero conviene aclarar que la eliminación de la cuponera no se produjo merced a esta reforma sino que ya se había anticipado que el plazo de vencimiento culminaba en 1993.

De todas maneras se trata de una medida que va a implicar costos financieros para las empresas, así como costos administrativos para éstas y para el Estado. El actual sistema de la Nota de Crédito Negociable implica pagar el IGV y recabar, en el Tesoro Público, una nota después de cancelar previamente una fianza. Al respecto, se estaría coordinando con el Banco de la Nación para que las Notas de Crédito puedan ser

convertidas en dinero en efectivo. De lo contrario aquellos que utilicen esta modalidad de crédito fiscal en su afán de conseguir liquidez podrían venderlos a un 90% u 80%, perdiendo de esta manera utilidades. La nota perdería además un 5% por el atraso cambiario al momento de ser negociada.

Con esta nueva modalidad se busca tener un mejor control y fiscalización. El anterior mecanismo se prestaba a manipulaciones.

Asimismo, se ha eliminado el *drawback* (devolución de impuestos) del ISC a los combustibles, a las exportaciones no tradicionales y mineras, con lo cual el precio del combustible se ha incrementado en forma significativa superando a los precios internacionales. Tal eliminación obedeció a que se venía incumpliendo con tal devolución debido a que la caja fiscal no estaba en condiciones de afrontar este pago. La implementación del *drawback* implicaba devolver recursos por un monto de US\$ 50 millones anuales. Otros argumentos se relacionaron con el objetivo de eliminar las discriminaciones entre actividades, beneficiando a unas y perjudicando a otras, así como evitar problemas con el GATT. Sin embargo, en el caso que la caja fiscal se encuentre en condiciones de ofrecer esta compensación, se restituiría el beneficio.

Una medida importante es la exoneración del Impuesto Mínimo a la Renta (IMR) por dos años para la adquisición de maquinaria nueva y empresas nuevas. Igualmente, las empresas exportadoras pagarán un menor monto por IMR, al haberse ampliado la lista de deducciones aplicables para el cálculo de la base imponible de dicho impuesto. Se incluyen como deducciones, además de las depreciaciones y amortizaciones, las existencias y cuentas por cobrar de operaciones de exportación. Otra medida a favor del sector exportador es la ampliación del crédito fiscal para el pago de multas y moras, por concepto de IGV⁷.

E. Impuesto a la Renta

El objetivo principal es la simplificación de las diferentes categorías. Se reduce el número de tasas y se reemplazan las diferentes deducciones por un porcentaje de deducción general. Una precisión oportuna es la separación de las rentas de las personas naturales y jurídicas, que evitará el "arbitraje" de los contribuyentes.

De las deducciones

Para la obtención de la renta neta se han establecido las siguientes deducciones.

Primera categoría. Para obtener la renta neta de primera categoría, generada por arrendamientos y subarrendamientos de bienes muebles e inmuebles⁸, se deducirá el 20% del total de la renta bruta por todo concepto.

7. Aunque estas medidas sólo benefician a los incumplidos.

8. Una innovación consiste en considerar renta de primera categoría el alquiler de bienes muebles.

Segunda categoría. Para obtener la renta neta de segunda categoría, rentas de otros capitales, se deducirá el 10% de la renta bruta por todo concepto.

Tercera Categoría. Para determinar la renta neta se deduce de la renta bruta los gastos necesarios para producirla y mantener su fuente. Las deducciones son las mismas que en la legislación anterior, con algunas adiciones en las que destaca la norma referida a la posibilidad de deducir las boletas de venta o tickets hasta el límite del 1% del monto del comprobante, con un tope de 60 UIT (S/. 102,000) en el año.

Cuarta categoría. Para obtener la renta neta de cuarta categoría, trabajadores independientes, se deducirá el 20% de la renta bruta hasta el límite de 24 UIT. Determinada la renta neta se deduce 7 UIT, antes de aplicar las tasas de 15 y 30%.

Quinta categoría. Sólo se acepta la deducción de 7 UIT.

Quienes perciban rentas de cuarta y quinta categoría, sólo podrán descontar las 7 UIT una sola vez.

Esta deducción de 7 UIT, equivalente a la canasta básica anual, busca salvaguardar el consumo mínimo del contribuyente, quedando inafecto. Conviene señalar que la deducción de 7 UIT supera las deducciones del régimen anterior, en el cual el máximo deducible alcanzaba las 5 1/2 UIT⁹, beneficiándose el contribuyente.

De los pagos

a) Personas naturales:

Respecto a las tasas para las personas naturales se han reducido a dos: 15 y 30%¹⁰. El impuesto a cargo de las personas naturales, sociedades conyugales y sucesiones indivisas se determinará aplicando 2 tasas: la primera de 15% hasta 54 UIT (S/. 91,800 anuales o S/. 7,650 mensuales), y la segunda de 30% sobre el exceso cuando la renta supera las 54 UIT al año.

b) Personas jurídicas:

En el caso de las rentas de las empresas se regresa al sistema cedular; es decir, los resultados de la empresa no se acumulan a la renta global de las personas naturales cuando éstas se reparten.

9. Las 5 1/2 UIT se componían de la siguiente manera: 2 UIT por mínimo no imponible, 3 UIT por renta de trabajo y 1/2 UIT por carga de familia.

10. En el anterior sistema las tasas iban de una escala de 6 a 37%. El mayor número de tasas permitía una mayor progresividad, pero complicaba la administración tributaria.

Las rentas netas de tercera categoría pagarán una tasa única de 30%. Además, los perceptores de tercera categoría estarán gravados por el impuesto mínimo a la renta del 2% sobre los activos.

Se ha rebajado el impuesto que pagaban las empresas y los accionistas, el cual anteriormente podía llegar al 37%. Con la actual legislación se ha equiparado las tasas de las personas naturales y jurídicas en 30%.

La reducción del número de tasas y las deducciones fijas facilitan la comprensión del contribuyente y, por ende, la labor de la SUNAT. En el caso del Impuesto a la Renta de quinta categoría hay un alivio en el pago de los impuestos para aquellos contribuyentes cuyos ingresos sean inferiores a los S/. 1,300 mensuales¹¹, y aquellos cuyos ingresos superen los S/. 2,700 mensuales, mientras que se produce un incremento en el pago de impuestos de los contribuyentes de rentas medias que se encuentran comprendidos entre estos montos, el cual oscila entre S/. 50 y S/. 500 anuales. El propósito de reducir los impuestos en los tramos más altos obedeció a los elevados niveles de evasión y al objetivo de recuperar la capacidad de compra de este grupo para reactivar la economía (ver Cuadro No. 2).

De las exoneraciones

A las mencionadas en la ley anterior se añade la ganancia de capital derivada de las operaciones de compra-venta de acciones que se realicen en la rueda de Bolsa de Valores y los intereses de bonos que emitan las sociedades anónimas a plazos mayores de un año, excepto los que adquieren entidades financieras.

Se estableció que los dividendos o utilidades que distribuyan las empresas no constituyan renta. Ello es una consecuencia lógica de igualar las tasas de las personas naturales y jurídicas. En el anterior sistema, la tasa de las personas jurídicas era 30%, mientras que la tasa marginal de las personas naturales alcanzaba el 37%. Para igualar esta situación se procedía a gravar la distribución de los dividendos con el 10%, con lo cual el impuesto a las empresas aumentaba a 37%. Con la nueva ley, las personas naturales y jurídicas llegan a 30%, por lo que no hace falta gravar los dividendos.

11. La determinación de no gravar los ingresos inferiores a los S/. 1,300 se fundamentó en estadísticas de remuneraciones, según las cuales cerca del 90% de los empleados perciben una remuneración promedio inferior a los S/. 1,000 mensuales.

Cuadro No. 2

IMPUESTO A LA RENTA DE QUINTA CATEGORÍA 1/
(Ejercicios gravables 1993 y 1994)

REMUNERACIÓN ANUAL	RENTA NETA		IMPUESTO RESULTANTE			
	1993	1994	1993	1994	DIFERENCIA	%
2,800	2,560	0	0	0	0	0.00
5,600	5,120	0	1	0	-1	-100.00
8,400	7,680	0	155	0	-155	-100.00
11,200	10,240	0	344	0	-344	-100.00
14,000	12,800	2,100	600	315	-285	-47.50
16,800	15,360	4,900	856	735	-121	-14.14
19,600	17,920	7,700	1,112	1,155	43	3.87
22,400	20,480	10,500	1,368	1,575	207	15.13
25,200	23,040	13,000	1,624	1,995	371	22.84
28,000	25,600	16,100	1,890	2,415	525	27.78
30,800	28,160	18,900	2,402	2,835	433	18.03
33,600	30,720	21,700	2,914	3,255	341	11.70
36,400	33,280	24,500	3,426	3,675	249	7.27
39,200	35,840	27,300	3,938	4,095	157	3.99
42,000	38,400	30,100	4,450	4,515	65	1.46
44,800	40,960	32,900	4,962	4,935	-27	-0.54
47,600	43,520	35,700	5,576	5,355	-221	-3.96
50,400	46,080	38,500	6,344	5,775	-569	-8.97
53,200	48,640	41,300	7,112	6,195	-917	-12.89
56,000	51,200	44,100	7,880	6,615	-1,265	-16.05
63,000	57,600	51,100	9,800	7,665	-2,135	-21.79
70,000	64,000	58,100	12,035	8,715	-3,320	-27.59
140,000	128,000	128,100	35,715	24,660	-11,055	-30.95
280,000	256,000	268,100	83,075	66,660	-16,415	-19.76
420,000	384,000	408,100	130,435	108,660	-21,775	-16.69
560,000	512,000	548,100	177,795	150,660	-27,135	-15.26

1/ Corresponde a una persona natural sin cargas de familia.

Fuente: *Gestión*, Lima: 12 de enero de 1994.

De los contribuyentes

Dentro de las rentas de tercera categoría se han incluido las rentas de los notarios y de las sociedades y asociaciones de profesionales, las cuales, anteriormente, se beneficiaban al estar consideradas en cuarta categoría. Actualmente, deberán pagar una tasa única de 30%, además de estar afectas al pago del IGV y a una serie de requisitos contables al prestar un servicio comercial. La medida obedeció a un criterio de equidad, debido a que estas agrupaciones, al igual que otras empresas que tributan en tercera categoría, arriesgan capital y reciben ganancias.

F. Impuesto Mínimo a la Renta (IMR)

Dada la importancia del IMR, se ha considerado conveniente tratarlo aparte.

La tasa del IMR se mantiene vigente en 2% sobre los activos netos, y en 1% para el caso de las entidades bancarias y financieras.

De las exoneraciones

En la nueva legislación se ha dispuesto que, en adelante, se exoneran de este impuesto las inversiones en maquinarias y equipos nuevos que realicen las empresas, tanto en el ejercicio en que éstos sean adquiridos como en el siguiente. El objetivo es promover la reconversión de las empresas¹², dándoles un plazo razonable para que éstas estén en capacidad de generar renta. Asimismo, no se aplicará este impuesto durante dos años a aquellas empresas que se forman o que se encuentren en liquidación.

De las deducciones

Tal como se mencionó anteriormente, se han ampliado las deducciones para el pago del IMR para las empresas exportadoras, así como para las entidades bancarias y financieras. Estas últimas podrán deducir el encaje exigible y la provisión por deudas de cobranza dudosa.

Se debe recordar que este impuesto contribuyó a mantener estables los niveles de recaudación durante 1992 y 1993, y la concesión de exoneraciones indudablemente va a reducir la recaudación por este concepto, lo cual podría provocar la modificación de otros impuestos para compensar esta reducción.

12. La exoneración limitada sólo a la adquisición de material nuevo permite la modernización industrial y evita convertir al país en un depósito de material usado y obsoleto.

G. Construcción

En lo referente al sector construcción, la nueva legislación promueve la construcción de viviendas. Para tal fin se establece la exoneración del Impuesto a la Renta hasta el año 2000 por los intereses y reajustes de capital provenientes de letras hipotecarias; la reducción gradual de la contribución al SENCICO; en 1994, cinco por mil; 1995, cuatro por mil; 1996, dos por mil; 1997, uno por mil. Asimismo, se determina que para la primera venta de inmuebles, la obligación del pago del IGV se origina en la fecha de recepción del ingreso, por el monto que se perciba (sea parcial o total) así como en la exoneración del impuesto mínimo a los activos y del Impuesto Predial a las nuevas inversiones en inmuebles para las empresas de servicios de hospedaje hasta fines de 1995.

H. Código tributario

Los cambios en el código tributario han sido duramente criticados debido a que, en algunos casos, transgreden principios constitucionales. Tales violaciones aluden a la incautación de libros y documentos (cuando se presume la existencia de evasión tributaria sin autorización judicial) así como a la posibilidad de ser penado sin un proceso judicial previo. Se refuerza la autoridad de la administración tributaria con menoscabo de los derechos del contribuyente.

Asimismo, destacan otras medidas como la facultad de trabar embargo preventivo para asegurar el pago de la deuda tributaria; facilitar la investigación sobre lavado de dinero; rebajar de 5 a 3 años la vigencia que puede durar una exoneración establecida sin plazo específico; eliminar la retroactividad para la reducción de deudas tributarias y, por último, crear juzgados especializados en materia tributaria. Además, se eliminan las facultades de los gobiernos regionales para crear, modificar, suprimir o exonerar tributos.

Comentarios finales

El paquete legislativo que hemos comentado es un buen paso y está en la dirección correcta que complementa el esfuerzo para mejorar la administración tributaria para lo cual se estableció el RUC.

La nueva legislación tributaria permitirá recuperar la moral y disciplina de los contribuyentes; la acumulación de esfuerzos en la modernización de la SUNAT; la mayor preparación y profesionalismo de sus cuadros técnicos y la firmeza, disciplina y honestidad en la aplicación de la actual legislación. Todo ello hará posible que en los próximos años se alcance nuevamente una presión tributaria del orden del 14 al 16%.

Sin embargo, el país necesita alcanzar una presión del 20 al 24% para generar los recursos indispensables para capitalizar y modernizar la infraestructura económica y social, financiar una profunda y novedosa reforma educativa y la atención primaria de salud. Sobre estas tres funciones del Estado existe un amplio consenso entre todos los partidos políticos. Pero, para lograr esta meta, se tiene que conceptualizar de manera muy diferente los ejes en torno a los cuales se diseñe la reforma tributaria.

Efectivamente, se persiste en una concepción centralista del sistema tributario. Éste fue el gran error del pasado y, por ello, las reformas tributarias de los últimos 25 años consistieron en una manipulación de tasas, en el cambio de organigramas y en el nombre de la institución tributaria, sin lograr resultados significativos.

El nuevo eje conceptual está en la descentralización del Estado. Si se reconstruye el nuevo Estado desde los gobiernos locales y con una participación más efectiva de las organizaciones de vecinos y productores a nivel local y regional, recién se tendrán las condiciones para ampliar la base tributaria, simplificar y reducir el costo de cobranza, hacer más efectiva y transparente la fiscalización e institucionalizar la moral tributaria de los contribuyentes.

En este contexto, sí tendría sentido proponer el impuesto territorial, tanto urbano como rural, la generalización del IGV a todos los bienes y servicios y la mejor aplicación del RUS. Por otro lado, se podría incluir formalmente, como parte del sistema tributario, el enorme trabajo desplegado por los campesinos y los pobladores urbano marginales, en la construcción de su propia infraestructura y la prestación de servicios a sus propias comunidades, como parte de su tributación en horas de trabajo.

Hay una extraordinaria riqueza de experiencias en nuestro país que demuestran la voluntad de los ciudadanos para aportar con su trabajo y con sus herramientas, en la prestación de servicios públicos y en la construcción de obras comunales. Éste es el caso de las rondas campesinas y urbanas, de la autoconstrucción de viviendas; de la construcción de pequeñas obras hidráulicas, andenes, carreteras, escuelas y postas sanitarias, entre otros ejemplos.

Si se valorara todo este esfuerzo, se tendría mejores estimaciones sobre la inversión y el producto local y regional y, evidentemente, la presión tributaria que se imponen a estos pueblos, sería mucho mayor que la que aparece en la cifra oficial proporcionada por el ministro de economía.

APUNTES PARA LA REGULACIÓN DEL SECTOR PESQUERO INDUSTRIAL PERUANO*

Introducción

El sector pesquero peruano es el que ha registrado el mayor crecimiento durante el año 1993, 37.9%; y durante los primeros meses de este año dicha tendencia se ha mantenido. Sin lugar a dudas, las condiciones climáticas favorables tienen mucho que ver con este crecimiento y con la posibilidad de que se mantenga. Paralelamente a este *boom* pesquero, como algunos lo califican, se han estado dando una serie de normas y reglamentos con el fin de establecer un sistema de reordenamiento pesquero que evite la posible sobreexplotación del recurso, preocupación central tanto de industriales como de las autoridades del gobierno.

Los objetivos del presente informe son evaluar el manejo actual de los recursos en la actividad pesquera industrial del Perú, señalar las perspectivas para este sector dentro del marco legal recientemente establecido, y hacer algunos comentarios sobre la política pesquera que permitan alcanzar un desarrollo eficiente y sostenido del sector en el largo plazo.

Situación actual de los recursos pesqueros en el Perú

A. Antecedentes

La pesca es una actividad que se desarrolla en el Perú desde épocas remotas. Nuestro mar es abundante en recursos,

* Para una exposición más técnica del tema, véase Galarza, Elsa y Héctor Malarín. *Lineamientos para el manejo eficiente de los recursos en el sector pesquero industrial peruano*, Documento de Trabajo No. 16, Lima: CIUP, 1994.

que con esfuerzo y técnica, han generado grandes beneficios para el país. A pesar de que, en general, la participación del sector pesquero en el Producto Bruto Interno (PBI) ha sido muy reducida, su importancia radica en el aporte de divisas y en las innumerables interrelaciones de este sector con el resto de la economía.

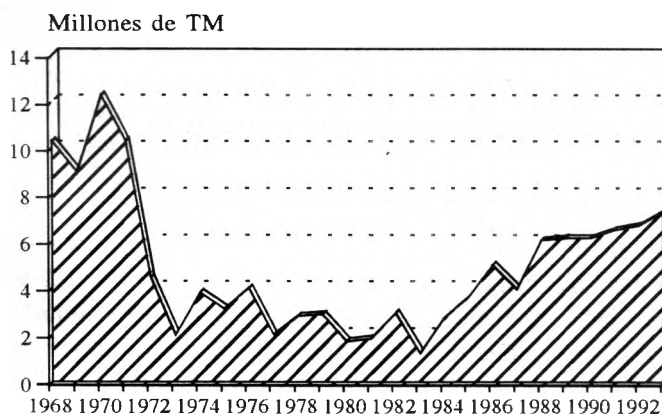
Las especies que habitan el mar peruano pueden ser clasificadas en tres tipos: (i) especies costeras que habitan muy cerca al litoral como la cojinova, pejerrey y lorna; (ii) especies pelágicas que habitan en la superficie y en mar abierto (anchoveta, sardina, bonito, caballa y jurel); y (iii) especies demersales propias de aguas más profundas.

La actividad productiva se ha concentrado fundamentalmente en la explotación de especies pelágicas. La captura de estas especies, especialmente anchoveta y sardina, se destina como insumo para la elaboración de harina y aceite de pescado, conservas y pescado congelado, productos destinados en su mayor parte a la exportación. Actualmente, el sector pesquero industrial peruano ocupa el cuarto lugar como productor de harina de pescado en el mundo. En cuanto a su capacidad de empleo, el sector industrial ocupa a más de 15,000 trabajadores.

La evolución histórica del sector pesquero peruano está íntimamente ligada al desarrollo tanto de la industria procesadora de harina y aceite de pescado como de la industria conservera. Es por ello que, siendo la anchoveta y la sardina los principales insumos de dichas industrias, los ciclos de auge y crisis del sector se ven reflejados claramente en la evolución histórica de los volúmenes de desembarques de estas especies (ver Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1

DESEMBARQUE DE ANCHOVETA Y SARDINA



Fuente: MYPE.

B. La problemática actual del sector

Al igual que en la década del sesenta, el sector pesquero peruano ha venido registrando un acelerado proceso de capitalización en los últimos años. Éste se ha caracterizado por grandes inversiones tanto en capacidad de pesca como en capacidad de procesamiento industrial del sector.

El Cuadro No. 1 muestra la capacidad de flota industrial y artesanal, medida en términos de número de embarcaciones y capacidad de bodega de las mismas, para el período 1984-1993. En ambos casos, el crecimiento relativo fue cerca de 30%.

Cuadro No. 1

NÚMERO DE EMBARCACIONES Y CAPACIDAD DE BODEGA SEGÚN DESTINO DE FLOTA 1984-1994

AÑO	INDUSTRIAL		ARTESANAL	
	NÚMERO DE EMBARCACIONES PESQUERAS	CAPACIDAD DE BODEGA (TM)	NÚMERO DE EMBARCACIONES PESQUERAS	CAPACIDAD DE BODEGA (TM)
1984	654	146,223	4,510	12,520
1985	733	153,326	4,520	12,600
1986	741	136,054	5,212	15,966
1987	753	139,660	5,223	16,010
1988	773	149,328	5,212	15,966
1989	782	159,641	5,362	16,426
1990	793	164,039	5,960 *	21,226 *
1991	812	178,288	5,960 *	21,226 *
1992	837	181,428	5,960 *	21,226 *
1993	677 **	132,729 **	5,960 *	21,226 *

* Estimado.

** Resultado parcial.

Fuente: Ministerio de Pesquería.

Si bien el número de embarcaciones industriales ha sido históricamente menor que el de las artesanales, su capacidad de bodega siempre fue superior a la de estas últimas. En 1992, la capacidad de bodega de las embarcaciones pesqueras industriales fue cerca de 8 veces mayor que aquélla del sector artesanal. La capacidad de bodega de las embarcaciones industriales creció en 25% entre 1984 y 1992.

Es importante señalar que la actual capacidad de flota es un indicador que permite cuantificar de manera aproximada la capacidad de pesca del sector. Esto se debe a que este indicador no mide las mejoras cualitativas de la flota producto de los avances tecnológicos en materia de extracción ocurridos durante estos años y que han sido incorporados a la flota actual. De ello se puede inferir que la capacidad real de pesca de una embarcación promedio ha aumentado sustancialmente más rápido que lo indicado por el aumento en el promedio de la capacidad de bodega.

Inversiones similares a las realizadas en la capacidad de flota se vienen registrando en la capacidad de procesamiento en tierra por parte del sector privado. En el Cuadro No. 2 se observa que la mayor inversión privada en capital industrial se registró en plantas de harina. Mientras que el número de las mismas aumentó 2.5 veces durante el período, su capacidad instalada creció 7.3 veces. Actualmente existen 81 plantas privadas con una capacidad instalada de procesamiento de harina de 2,863 TM/hora. A este número es necesario agregar la capacidad instalada de 10 fábricas de harinas especiales. El sector privado también cuenta con fábricas de enlatados. El número de plantas pasó de 94 a 119 durante este período (22% de crecimiento), con un crecimiento de capacidad instalada de procesamiento de 11%.

El sector público, a través de Pesca-Perú, cuenta con 20 plantas operativas para el procesamiento de harina y aceite de pescado¹, con una capacidad total de 2,239 TM/hora. Esto significa que si sumamos la capacidad instalada en el sector pesquero industrial, tanto privado como público, la capacidad instalada total de las plantas procesadoras de harina de pescado en el país asciende a 5,102 TM/hora.

¿Cuáles han sido los beneficios para el sector pesquero peruano del actual proceso de capitalización por parte del sector privado? Este incremento en el esfuerzo pesquero ha permitido elevar nuevamente las capturas de anchoveta y sardina de un promedio de 2 millones de TM entre 1981 y 1983 a más de 7 millones en 1993 (ver Gráfico No. 1). Los actuales niveles de captura son bastante cercanos a los registrados por la industria a principios de la década del sesenta, lo que ha permitido generar la recuperación económica del sector pesquero peruano. Por ejemplo, la participación de la pesca en el PBI ha pasado de 0.5% en 1981 a un estimado de 1.4% en 1993, porcentaje cercano a aquel alcanzado en 1970 (2% del PBI), año en que se registró el nivel máximo histórico de desembarque. Asimismo, las exportaciones de harina de pescado alcanzaron un volumen de 1.5 millones de TM en 1993, representando un aumento de casi 400% respecto al volumen promedio exportado durante el período 1983-1984.

Si bien es cierto que para todos los agentes involucrados con la pesquería es alentador el despegue que viene registrando uno de los sectores productivos más importantes del país, también representa una señal de alarma porque los niveles de

1. Pesca-Perú cuenta con un total de 23 plantas.

Cuadro No. 2
PLANTAS DE PROCESAMIENTO PESQUERO DEL SECTOR PRIVADO
POR TIPO DE PRODUCTO FINAL

AÑO	HARINA		ENLATADO		CONGELADO		CURADO		TOTAL
	NÚMERO DE PLANTAS	CAPACIDAD INSTALADA (TM/HORA)	NÚMERO DE PLANTAS	CAPACIDAD INSTALADA (CAJA/DÍA)	NÚMERO DE PLANTAS	CAPACIDAD INSTALADA (TM/MES)	NÚMERO DE PLANTAS	CAPACIDAD INSTALADA (TM/DÍA)	
1984	31	391	94	175.324	40	982	20	1.282	185
1985	62	1.023	97	177.056	42	987	18	1.265	219
1986	58	899	99	179.858	49	1.037	20	1.325	226
1987	67	1.061	102	175.336	60	1.093	20	1.350	249
1988	65	1.472	102	188.234	57	1.349	25	1.636	249
1989	65	1.814	102	183.520	58	1.313	18	1.129	243
1990	65	1.916	108	190.838	58	1.402	20	1.129	251
1991	68	2.050	110	190.838	60	1.450	20	1.129	258
1992	80	2.863	113	194.591	68	1.603	22	1.296	283*
1993	81	-	119	-	-	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Pesquería.

captura se acercan a aquellos que llevaron a la debacle del sector hace más de 20 años. Muchos se preguntan si existen los recursos pesqueros suficientes para soportar sostenidamente los niveles crecientes de captura que se vienen efectuando.

El Cuadro No. 3 presenta la capacidad potencial de procesamiento de harina y de extracción en relación a la biomasa y captura de anchoveta y sardina para el año 1992. De acuerdo con los supuestos señalados al final del cuadro, la capacidad potencial de procesamiento anual total de las plantas de harina llega a las 27.3 millones de TM de pescado. Con esta capacidad de planta, la industria puede procesar hasta casi 4 veces la biomasa existente de anchoveta y sardina, o más de 5 veces los volúmenes de captura total de estas mismas especies durante 1992. Tan sólo en el sector privado, la capacidad instalada en la industria harinera puede procesar hasta 2.3 veces la biomasa disponible en el mar peruano². Nótese que esta cifra subvalúa la capacidad potencial de procesamiento real de la industria, especialmente en el sector privado, al no incluir la capacidad de la industria de enlatados.

De igual manera, otro indicador de la presión que existe actualmente sobre el recurso pesquero pelágico es la capacidad potencial de extracción de la flota industrial. Asumiendo que la temporada efectiva de pesca es de 240 días al año y una salida diaria de pesca, la capacidad de bodega existente tiene un potencial aproximado de captura de 43 millones de TM. Es decir, la flota actual está en capacidad de extraer 6 y 8.2 veces los niveles de biomasa y captura de anchoveta y sardina de 1992, respectivamente.

Si bien se puede afirmar que el sector pesquero requiere capacidad adicional de flota y de procesamiento para cubrir períodos inesperados de abundante biomasa, los actuales niveles son ciertamente excesivos para el recurso pesquero disponible. Sabiendo que los niveles de captura de una especie dependen de la capacidad de extracción y procesamiento, ¿puede el actual sobredimensionamiento de esta capacidad afectar la disponibilidad futura de las especies pelágicas? ¿Podría ocurrir en el futuro una debacle del sector pesquero industrial como la ocurrida a principios de la década del setenta debido a este sobredimensionamiento?

Cuando se habla de un manejo racional de los recursos pesqueros usualmente se hace referencia a la conservación biológica de estos recursos con el fin de garantizar su sostenibilidad a lo largo del tiempo. En términos generales, la sostenibilidad biológica de una especie se define como aquel volumen de biomasa o población de una especie que permite la captura o extracción periódica de la misma sin alterar el crecimiento de su biomasa en el tiempo. Muchas poblaciones hidrobiológicas crecen exponencialmente en su fase inicial para luego decrecer debido a restricciones en el medio ambiente.

2. Estos indicadores demuestran que aun si las plantas de Pesca-Perú no operasen, todavía existiría un exceso de capacidad instalada en la industria procesadora de harina de pescado en el país.

Cuadro No. 3

**CAPACIDAD POTENCIAL DE EXTRACCIÓN Y PROCESAMIENTO
EN EL SECTOR PESQUERO PERUANO 1992**

	SECTOR PRIVADO	PESCA- PERÚ	TOTAL
I. PLANTAS DE HARINA			
Número de plantas operativas a/	90	21	111
Capacidad actual (TM/hora) a/	3,446	2,239	5,685
Capacidad potencial(CP) (miles de TM anuales) b/	16,540.80	10,747.80	27,288.00
Relación CP: biomasa de anchoveta y sardina c/	2.3:1	1.5:1	3.8:1
Relación CP: captura anchoveta y sardina d/	3.1:1	0.084028	5.1:1
II. FLOTA INDUSTRIAL			
Número de embarcaciones e/			837
Capacidad de bodega (TM) e/			181,428
Capacidad potencial de extracción(CPE) (miles de TM anuales) f/			43,542.70
Relación CPE: biomasa de anchoveta y sardina c/			6:1
Relación CPE: captura anchoveta y sardina d/			8.2:1

a/ En el caso del sector privado, se incluyen las plantas de harinas especiales. En el caso de Pesca-Perú, sólo se consideran las plantas operativas.

b/ Se asumen 16 horas de producción diaria y 300 días laborables al año.

c/ Según IMARPE, el volumen total de biomasa de anchoveta y sardina fue de 7.3 millones de TM.

d/ Según el Ministerio de Pesquería, la captura total de anchoveta y sardina fue de 5,322.8 miles de TM.

e/ Véase el Cuadro No. 1.

f/ La CPE se define como capacidad de bodega por 240 días de pesca efectiva al año.

Elaboración: propia.

Los criterios biológicos permiten determinar los niveles de captura de sostenibilidad de una especie sobre la base de su dinámica poblacional. Sin embargo, estos criterios no consideran que la decisión de captura o extracción de una especie no es una decisión exógena, sino que depende de una serie de variables económicas. Es por ello que se hace necesario combinar el análisis de los recursos pesqueros basado en criterios biológicos de sostenibilidad con los criterios de eficiencia que brinda la economía.

La explotación de los recursos pesqueros tiene las mismas características que la explotación de cualquier recurso natural renovable. Por un lado, la explotación genera un flujo de beneficios netos (ingresos menos costos de explotación) a lo largo del tiempo. Sin embargo, la explotación también disminuye el *stock* del recurso afectando el flujo futuro de beneficios netos del explotador. Esto presenta un problema para el país ya que debe decidirse cómo explotar eficientemente el recurso de tal manera que

se obtenga el máximo flujo de beneficios netos en el tiempo sin agotar el recurso y garantizando su sostenibilidad.

Para evitar que los niveles de biomasa y captura de una *pesquería*³, como la de especies pelágicas en el Perú, lleguen a una situación crítica como aquellos niveles bajo un régimen de libre acceso es necesario detener la expansión de la actividad pesquera por medio de barreras a la entrada. Para ello se requiere un proceso de regulación de la actividad.

En resumen, políticas de extracción para especies marinas sobreexplotadas que garanticen la sostenibilidad de su biomasa en el largo plazo, deben hacerse sobre la base de aspectos tanto biológicos como económicos. Paralelamente, debido a la falta de una asignación clara de derechos de propiedad sobre los recursos pesqueros, deben establecerse barreras a la entrada de estas *pesquerías* para evitar una mayor expansión de la capacidad de extracción. De otra forma, políticas extractivas pueden resultar siendo socialmente ineficientes, manteniendo el incentivo a la sobrepesca de la especie y reduciendo su biomasa a niveles críticos, con el consecuente peligro de una debacle de la industria pesquera dependiente de esta especie o la extinción de la especie. Según las estimaciones realizadas, un régimen de libre acceso a la actividad anchovetera puede generar la reducción significativa del volumen de la población y, por ende, de los niveles de captura que pueden devenir en un nuevo colapso del sector pesquero industrial peruano. Por tanto, una condición necesaria para la operación eficiente de las actividades pesqueras sobreexplotadas es la regulación del régimen de acceso a dichas actividades.

Mecanismos de ordenamiento pesquero

El manejo de los recursos pesqueros debe realizarse buscando que su explotación sea eficiente económicamente y garantice la sostenibilidad del recurso en el largo plazo. Sin embargo, la carencia de derechos de propiedad sobre los recursos pesqueros y el libre acceso a la actividad conlleva a la sobreexplotación de estos recursos ante la existencia de incentivos económicos. Mientras éstos existan, la inversión en capital para la extracción por parte de nuevos operadores se incrementará hasta el punto en el que los beneficios netos sean nulos. Cuando esto ocurra, la depredación del recurso puede ser inminente.

Con el fin de impedir la sobreexplotación del recurso pesquero, es necesario regular la actividad. Ello puede lograrse a través de dos tipos de mecanismos: (i) mecanismos privados y (ii) mecanismos públicos.

3. El término *pesquería* se refiere a la actividad extractiva de los diversos tipos de especies marinas.

Los mecanismos privados permiten que, a través de la negociación, los mismos agentes involucrados en la actividad pesquera establezcan colectivamente límites, ya sea a su propio esfuerzo pesquero o a su tasa de extracción. Esta forma de autorregulación es bastante efectiva cuando el número de agentes involucrados es pequeño, pues los costos de la regulación se reducen significativamente⁴. No obstante, a medida que el número de agentes involucrados aumenta, los costos de vigilancia y control también se incrementan y, muchas veces, resultan siendo superiores a los beneficios sociales derivados de la misma regulación. Es por ello que para el caso de grandes *pesquerías*, como es el caso de la pesquería industrial de anchoveta y sardina, los mecanismos privados preventivos son ineficientes y poco efectivos como instrumentos de ordenamiento pesquero.

Por tanto, para *pesquerías* mayores es recomendable el uso de mecanismos públicos como instrumentos de regulación. Cuando se opta por estos mecanismos, la creación de una autoridad reguladora, usualmente el Estado, es imprescindible como ente responsable de la supervisión y el control para el manejo racional de los recursos pesqueros. En este sentido, la autoridad reguladora dispone de una serie de instrumentos para el ordenamiento de *pesquerías* sobreexplotadas, los que pueden ser clasificados en instrumentos de control e instrumentos económicos.

A. Instrumentos de control

Los instrumentos de control pueden ser de dos tipos: los controles sobre la extracción y los controles sobre los insumos. La imposición de controles sobre la extracción es uno de los primeros instrumentos utilizados por la autoridad reguladora cuando se detecta por primera vez la sobreexplotación de una especie marina. El objetivo principal de los controles sobre la extracción es asegurar la conservación de especies sobreexplotadas. Este tipo de control se logra por medio del establecimiento de un límite superior o tope al nivel de captura de una *pesquería* denominado captura máxima permisible (CMP), la cual puede ser modificada temporal o espacialmente dependiendo del volumen de biomasa y de las variaciones en los parámetros de crecimiento de la especie sobreexplotada. Para el efectivo cumplimiento de la CMP, la autoridad reguladora requiere de (i) un constante monitoreo de los desembarques, (ii) la implementación de vedas o temporadas de pesca o (iii) la fijación de áreas de pesca. Estas dos últimas medidas permiten el cierre periódico de la *pesquería* por razones reproductivas o cuando la CMP haya sido alcanzada.

4. Un ejemplo de *pesquería* autorregulada es la actual explotación de mariscos en la bahía de Paracas donde los propios pescadores han limitado el volumen de conchas de abanico y otras especies que pueden ser capturadas por embarcación.

Ciertamente, el uso de CMPs, conjuntamente con temporadas de pesca y un eficaz sistema de monitoreo, no sólo protegen de la sobrepesca a especies marinas rentables, sino que además permite asegurar la sostenibilidad biológica de las mismas en el largo plazo. Sin embargo, los controles sobre la extracción representan una medida típica de manejo pesquero biológico, que no considera la naturaleza económica de la actividad pesquera. Por esta razón, si ésta continúa siendo rentable, la mayor competencia por un recurso con menor disponibilidad obligará a cada agente a invertir continuamente en mayor capacidad de pesca con el fin de ganar la "carrera" cada vez que se levante la veda o se inicie la temporada de pesca en aquellas áreas donde se permita ésta.

Dos son los resultados de esta "carrera" por el recurso. Por un lado, se ampliarán las inversiones en capacidad de captura, y por otro, el constante aumento de la capacidad de flota representará continuos aumentos en los costos de monitoreo para la autoridad reguladora toda vez que los agentes tenderán a evadir las vedas cuando los retornos se vayan reduciendo. Sin una fuente de ingresos que permita cubrir costos crecientes del monitoreo, se puede llegar al fracaso de este mecanismo de regulación o a mayores vedas (menor temporada de pesca) que significarán mayor presión de parte de los agentes en el sector.

Los controles sobre los insumos limitan el acceso a la *pesquería* por medio de instrumentos que permiten el control sobre los mismos (usualmente, el capital).

El mecanismo más utilizado a nivel mundial en las dos últimas décadas ha sido el control del número de embarcaciones pesqueras a través del uso de licencias o autorizaciones. Mediante éste, la autoridad reguladora limita el acceso a *pesquerías* sobreexplotadas autorizando la pesca a aquellas embarcaciones que hayan estado realizando actividades pesqueras previamente y permitiendo la sustitución de embarcaciones siempre que la capacidad de bodega sea la misma. De esta forma, la autoridad puede mantener o reducir el exceso de capacidad de flota a niveles óptimos impidiendo el acceso a nuevas embarcaciones y buscando asegurar que los *stocks* no sean pescados más allá de los límites preestablecidos. Es por ello que el control sobre el uso de insumos es complementado con controles sobre la extracción.

No obstante, la eficiencia de este tipo de controles se torna dudosa en el largo plazo dado que éstos generan costos adicionales puesto que no consideran el incentivo para la pesca que ofrecen los beneficios económicos netos positivos y la naturaleza comunitaria de los recursos pesqueros.

Como la capacidad de pesca no sólo está determinada por el número de embarcaciones o su correspondiente capacidad de bodega; los agentes, en su afán de obtener los máximos beneficios económicos de la pesca, intentarán expandir su capacidad de

captura a través del uso de aquellos insumos que no estén sujetos a control. Por ejemplo, si la autoridad reguladora decide controlar el número de embarcaciones, los agentes invertirán en modificar la capacidad de bodega (o tonelaje), la potencia de los motores, los instrumentos de detección o los aparejos de pesca en cada embarcación. El resultado de esta sustitución será un proceso continuo de inversiones para aumentar la capacidad de pesca que se detendrá sólo cuando los beneficios económicos sean nulos o cuando los *stocks* se hayan reducido a niveles críticos.

El resultado será una creciente y continua serie de dispositivos legales que circunscribirán el número y el tipo de embarcaciones, tonelaje, motor, artes y aparejos de pesca, tecnología, entre otros, que aumentarán periódicamente los costos de supervisión y vigilancia, lo que haría que el costo de regulación no fuera económico sino político.

B. Instrumentos económicos

Existen dos instrumentos que están relacionados directamente con estos aspectos esenciales de la actividad pesquera: los impuestos y las cuotas individuales transferibles.

El uso de impuestos permite la corrección de una externalidad cuando los mecanismos de mercado son incapaces, por sí solos, de asignar eficientemente los recursos ante la presencia de derechos de propiedad pobremente definidos.

En el caso de la actividad pesquera, la naturaleza comunitaria del recurso produce dos tipos de externalidades: (i) una que se manifiesta en un sobredimensionamiento de la capacidad de pesca que da lugar a bajas tasas de retorno por unidad de esfuerzo, y (ii) una externalidad que ocurre por la reducción de la biomasa debido al exceso de pesca y la consecuente reducción de beneficios futuros⁵.

En este sentido, el impuesto permite corregir las distorsiones económicas generadas por estas dos externalidades mediante un cambio de las condiciones económicas bajo las cuales operan los agentes pesqueros. Este cambio obligará a los agentes a operar de manera que el bienestar social sea el máximo.

5. Véase Tietenberg, Tom, *Environmental and Natural Resource Economics*, 2a. ed., Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1988, p. 266.

El instrumento más efectivo para maximizar el bienestar social es el impuesto a la extracción⁶, el cual se deberá establecer de tal manera que sea igual al valor marginal de la especie explotada. El efecto inmediato del impuesto a la extracción es una reducción de los beneficios económicos derivados de la actividad pesquera. Al disminuir el incentivo económico a la captura, los agentes menos eficientes se retirarán, por lo que se reducirá la capacidad de pesca en toda la *pesquería*. Si el impuesto es socialmente óptimo, se propiciará la eficiencia entre los agentes pues existirá un incentivo para reducir costos y para usar la mejor tecnología de pesca.

Los impuestos a la extracción tienen ciertas limitaciones que pueden reducir su eficiencia como mecanismo de regulación. Primero, el valor marginal de la especie explotada que determina el impuesto óptimo depende tanto de factores económicos como de las características biológicas de dicha especie, cuya información estadística muchas veces no existe.

El uso de impuestos también causa malestar entre los agentes que los pagan ya que siempre se cuestiona el hecho de que las rentas económicas de una actividad sean captadas por la autoridad reguladora y no por los propios agentes.

Probablemente, estas limitaciones hayan hecho que el impuesto a la extracción no sea utilizado como mecanismo de regulación pesquera en ninguna parte del mundo. Sin embargo, no deja de ser una opción interesante dada su eficiencia para la corrección de otras externalidades, como por ejemplo la contaminación ambiental.

Las Cuotas Individuales Transferibles (CITs), el segundo instrumento de orientación económica que permite el ordenamiento de *pesquerías* sobreexplotadas, consiste en asignar a cada agente pesquero una cuota de captura o título de propiedad que le permite capturar un volumen específico de pescado. Debido a que la captura realizada por cada agente se encuentra respaldada por la posesión de una cuota, la naturaleza comunitaria del recurso pesquero y la libertad de acceso desaparecen.

Este derecho de propiedad sobre la captura establecido por la cuota anula el incentivo para explotar irracionalmente el recurso y permite que cada agente concentre su esfuerzo en (i) minimizar sus costos de extracción, ajustando su capacidad de pesca a niveles óptimos a lo largo de la temporada de pesca, y (ii) maximizar sus ingresos, mejorando la calidad del producto capturado, adaptando sus ventas a los patrones

6. Los impuestos a los insumos son poco efectivos. Debido a la gama de insumos utilizados en la actividad pesquera, un impuesto sobre un insumo conllevará a una sustitución por insumos libre de impuestos. Si las posibilidades técnicas de sustitución no son perfectas, este instrumento puede generar rentas económicas para la autoridad reguladora. Véase Arnason, Ragnar, *Theoretical and practical fisheries management*, documento presentado en el Seminario sobre Manejo Pesquero organizado por el Banco Mundial en Lima, junio 22-24, 1992.

temporales de la demanda y buscando nuevos mercados para sus productos. En otras palabras, el poseedor de una cuota podrá operar como "propietario único" del recurso.

Además de las ventajas que otorga la característica de exclusividad de este instrumento, la posibilidad del libre comercio de las cuotas entre los agentes permite que cada uno aproveche su ventaja comparativa para obtener el mayor beneficio.

La existencia de un mercado de CITs garantiza un precio; éste será igual al valor presente del flujo de beneficios netos esperados por la captura de determinada especie. Al contar con un valor, las CITs se convierten en activos para los agentes, los cuales pueden ser utilizados como colaterales para el acceso a fuentes de financiamiento. Más aun, el valor de las CITs asegura la recuperación del costo en el futuro, una vez que el agente pesquero desee retirarse de la actividad.

Pese a las ventajas del sistema de CITs, su puesta en marcha requiere superar ciertos problemas⁷. Primero, como en el caso de los otros instrumentos de regulación, la efectividad de las CITs depende de un apropiado sistema de vigilancia que impida que los agentes pesqueros reporten volúmenes de captura por encima de los permitidos por su cuota individual. En este sentido, la probabilidad de detección de fraude está en relación inversa con el volumen de captura, el número de embarcaciones y, especialmente, los puntos de desembarque. Así, si el pescado puede ser descargado en un número muy limitado de puertos debido a, por ejemplo, características geográficas de la costa, la detección se facilita. Caso contrario, la autoridad reguladora tendrá que afrontar altos costos de vigilancia que pueden hacer inviable el sistema de cuotas.

Segundo, las CITs son asignadas sobre la base de un volumen de pescado preestablecido, usualmente representado por la Captura Máxima Permisible (CMP). De allí que las CITs aseguren la sostenibilidad del recurso en el largo plazo. Sin embargo, para poder determinar la CMP, la autoridad debe contar con información precisa sobre la dinámica poblacional de la especie sobreexplotada en períodos cortos de tiempo. Si la biomasa de la especie exhibe una alta variabilidad debido a migraciones, cambios en condiciones ambientales, entre otras razones, será muy difícil para la autoridad fijar cuotas.

Tercero, con la introducción de CITs, el agente buscará maximizar sus ingresos capturando únicamente el pescado de mejor calidad y se verá incentivado a deshacerse del pescado de menor calidad. Esta práctica eleva la mortalidad del recurso, reduciendo su biomasa.

7. Esta sección está basada en Copes, Parzival, "A critical review of the individual quota as a device of fisheries management", en *Land Economics*, vol. 62, No. 3, 1986, pp. 278-291.

Cuarto, el libre e irrestricto comercio de cuotas permite que las cuotas sean obtenidas por los productores más eficientes. En el largo plazo, ésto puede dar lugar a que las cuotas queden concentradas en pocas manos si el mercado de éstas no está bien organizado por razones de información, grupos de poder, etc. Para evitar que esta situación ocurra es necesario que la autoridad establezca, por ejemplo, restricciones al número de cuotas que un solo agente pueda poseer.

Quinto, para lograr el éxito del sistema de CITs es necesario contar con la aprobación y la cooperación de la industria pesquera, más aun si la regulación por medio de este instrumento se establece luego de un manejo basado en controles.

C. Regulación actual en el sector pesquero industrial peruano

Según lo establece la actual Ley General de Pesca (D.L. No. 25977), el Estado, a través del Ministerio de Pesquería (MIPE), es la entidad responsable de la regulación de la actividad pesquera en el Perú para lograr un manejo racional de los recursos (artículo 2º). El MIPE establece y evalúa los sistemas de ordenamiento pesquero con el fin de garantizar que los beneficios económicos y sociales sean los máximos y que el recurso sea sostenible en el largo plazo (artículo 11º).

El MIPE dispone de una serie de instrumentos de control que le permiten regular el acceso a la explotación de recursos pelágicos. Por un lado, el Estado controla la extracción vía la CMP, períodos de veda, temporadas de pesca, tallas mínimas de captura y zonas prohibidas o reservas. Por otra parte, el Estado también puede aplicar instrumentos de control sobre los insumos, entre ellos límites a las características y capacidad total de flota, capacidad total de procesamiento, artes, aparejos, métodos y sistema de pesca. La aplicación de determinado tipo de control dependerá del grado de explotación de la especie.

De acuerdo con la Ley General de Pesca, los controles sobre la extracción son utilizados por el Estado como medidas preventivas de corto plazo. Así, tenemos que los períodos de veda se emplean cuando el nivel de explotación en determinada zona ha reducido los *stocks* de reproductores y el reclutamiento a niveles críticos. Hasta 1991, los niveles críticos estaban representados por la CMP establecida por el Instituto del Mar del Perú (IMARPE). Actualmente, dependen de las investigaciones sobre períodos de reproducción, patrones migratorios, unidades de población, entre otros, que realiza el mencionado instituto.

Cuadro No. 4

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN PESQUERA

INSTRUMENTO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Controles sobre la extracción: - CMP - Períodos de veda - Temporadas de pesca	- Garantizan la sostenibilidad del recurso pesquero en el largo plazo.	- Altos costos de supervisión y vigilancia. - Originan el sobredimensionamiento de la capacidad de pesca en el sector.
Controles sobre los insumos: - Licencia por embarcación	- Permiten mantener la capacidad de flota. - Fácil administración inicial. - Genera rentas económicas para los agentes con acceso o para la autoridad, si existe una tarifa por licencia.	- Crecientes costos de vigilancia para regular el uso de insumos no controlados. - No permite la reducción del exceso de capacidad de pesca existente. - Si no se utilizan paralelamente controles sobre la extracción, puede conllevar a la extinción de la especie. - Si no se regulan los insumos no controlados, genera una continua sobreinversión en éstos.
Impuestos a la extracción	- Permite la racionalización económica de la pesquería. - Incentiva la reducción de costos. - Permite la recaudación de rentas para la autoridad reguladora.	- Difícil determinación de la tasa óptima del impuesto ya que depende de información sobre costos y de variabilidad biológica de la especie. - Altos costos de supervisión y vigilancia. - Usual oposición de los agentes, sobre todo si existen continuos reajustes en la tasa. - No existen experiencias en otros países.
Cuotas individuales transferibles	- Introducen un sistema de "derechos de propiedad" en la pesquería. - Permiten la racionalización económica de la pesquería. - Incentivan la reducción de costos. - Incentivan al agente a mejorar la calidad del producto, programar sus ventas y buscar nuevos mercados para elevar sus ingresos. - Permiten la recaudación de rentas para los poseedores de cuotas. - Representan un activo más para los agentes. - Permiten el acceso a nuevas fuentes de financiamiento.	- Altos costos de supervisión y vigilancia. - Dependen de la variabilidad de la biomasa de la especie. - Pueden promover la eliminación de especies de baja calidad, disminuyendo la biomasa sin conocimiento de la autoridad. - Pueden brindar poder de mercado a ciertos agentes si no existen mercados bien organizados. - Requieren de la aceptación del sector pesquero privado.

Elaboración: propia.

Para especies plenamente explotadas pero no sobreexplotadas, el Estado fija límites a la capacidad de flota y de procesamiento con el fin de restringir el acceso de nuevos agentes. Los instrumentos utilizados son el otorgamiento de autorizaciones para el incremento de flota y para la instalación de establecimientos industriales pesqueros, nuevos permisos de pesca para la operación de embarcaciones y licencias para la operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros. Según señala la Ley General de Pesca y lo ratifica su Reglamento (D.S. No. 01-94-PE), las autorizaciones de incremento de flota para embarcaciones pesqueras utilizadas con fines de consumo humano indirecto sólo se otorgarán siempre que se sustituya igual volumen de capacidad de bodega existente.

Cabe resaltar que el sistema de ordenamiento pesquero basado en instrumentos de control establecido con la actual Ley General de Pesca no es un sistema nuevo. Por ejemplo, la anterior Ley General de Pesquería (Ley No. 24790 del 4 de enero de 1988) establecía que toda sustitución o incremento de flota debía contar con autorización del MYPE en función de la disponibilidad, conservación y explotación racional de los recursos (artículo 43º). Asimismo, el MYPE podía autorizar y supervisar el uso de artes y aparejos de pesca adecuados con el mismo objetivo (artículo 45º).

En la actualidad, este sistema de ordenamiento pesquero basado en controles sobre la capacidad de flota no ha sido aplicado plenamente en la *pesquería* industrial peruana. Al parecer la carencia de información apropiada o presiones políticas han hecho que los recursos pelágicos no hayan sido considerados como plenamente explotados. Esto ha motivado que el MYPE haya mantenido un régimen de libre acceso a la actividad pesquera industrial, otorgando autorizaciones para nuevas embarcaciones y plantas procesadoras inclusive para el presente año (1994)⁸. El resultado ha sido un aumento constante en el número de embarcaciones, capacidad de bodega (Cuadro No. 1) y plantas procesadoras (Cuadro No. 2), un exceso de capacidad potencial de extracción y procesamiento existente (Cuadro No. 3) y la tendencia a continuar capturando mayores volúmenes de anchoveta y sardina (Gráfico No. 1).

Si los recursos pelágicos son declarados como plenamente explotados según el Reglamento de la Ley General de Pesca, ¿conciliará este sistema de ordenamiento pesquero la sostenibilidad de los recursos pesqueros en el largo plazo, con la obtención de beneficios económicos y sociales en el sector pesquero industrial peruano? Si el Estado desea cumplir con el artículo 11º de la Ley General de Pesca, el sistema de ordenamiento que se implante deberá no sólo ser efectivo en la preservación de la especie, sino también el más eficiente, es decir, el que genere el mayor beneficio neto.

8. Díaz G., Richard, "Impostergable racionalización", en *El Comercio*, Lima: 7 de enero de 1994, p. A-2.

Si la regulación por medio de la fijación de límites a la capacidad de flota se realiza paralelamente con controles sobre la extracción, se podrá garantizar la sostenibilidad del recurso en el largo plazo.

Sin embargo, por lo expuesto anteriormente, su eficiencia no está garantizada. La aparente alta rentabilidad de la actividad de extracción y procesamiento de especies pelágicas, especialmente anchoveta y sardina, incentivará a que los agentes busquen vías alternativas para incrementar la ya excesiva capacidad de pesca ante restricciones en el otorgamiento de autorizaciones para nuevas embarcaciones o mayor capacidad de bodega. En este caso, las vías utilizadas en el Perú serán las descritas anteriormente; por ejemplo, el uso de sofisticados equipos de detección y motores más potentes.

La presión que sobre el recurso ejerza este continuo aumento de la capacidad de pesca obligará al Estado, por un lado, a normar el uso de un número cada vez mayor de insumos y, por otro, a imponer controles sobre la extracción a través de períodos de veda cada vez más extensos.

Si las acciones de supervisión y vigilancia del Estado no son adecuadas, el resultado será, en el caso de la anchoveta, la reducción de los niveles de biomasa y captura y, por ende, la desaparición de todo beneficio económico por la continua sobrecapitalización o el colapso de la especie. En el caso contrario, los costos económicos o políticos de las acciones de supervisión y vigilancia, sumados a los costos del sobredimensionamiento de la capacidad de pesca y procesamiento existente que no podrá ser reducida, pueden resultar también en una rentabilidad social mínima.

¿Es un sistema de ordenamiento pesquero basado en instrumentos económicos más eficiente que uno basado en instrumentos de control?

Dado que el sobredimensionamiento actual de la capacidad de pesca y de procesamiento ya representa un costo que no puede ser reducido mediante una regulación basada en instrumentos de control, éstos probablemente generen menores beneficios sociales que cualquier instrumento económico que si permitiría una racionalización del sector.

Si bien algunos autores han dado a conocer su preferencia por algunos instrumentos económicos para el sector pesquero peruano, la eficiencia relativa de éstos es un aspecto que merece una mayor atención en vista de la serie de ventajas y desventajas que ofrecen los impuestos y las CITs (ver Cuadro No. 4). Para responder a la pregunta anterior, se requiere de una evaluación precisa de los beneficios y de los costos que podrían generarse de la implementación de un sistema de ordenamiento pesquero basado tanto en impuestos como en CITs. Probablemente se requiera desarrollar un modelo que permita integrar el sofisticado sistema biológico de las especies pelágicas con un modelo económico que sintetice las actividades de extracción, procesamiento y mercadeo de las mismas.

Comentarios finales

Históricamente, el sector pesquero industrial en el Perú ha estado sujeto a ciclos de auge y crisis producto de la disponibilidad del recurso, la capacidad de pesca y de procesamiento y los cambios en la política pesquera implementada por el sector público en los últimos 40 años.

Actualmente, este sector ha venido registrando un acelerado proceso de expansión, tanto en capacidad de pesca como en capacidad de procesamiento. Si bien este proceso ha permitido triplicar los desembarques en un período de 10 años, elevar las exportaciones de harina y aceite de pescado a 1.6 millones de TM e incrementar la participación de la pesca al 1.4% del PBI, también está ejerciendo un fuerte presión sobre el recurso. La capacidad potencial de extracción de la flota es casi 7 veces la biomasa disponible de anchoveta y sardina; y la capacidad potencial de procesamiento tan sólo en el sector privado la excede en 4 veces.

Estimaciones preliminares indican que si se continúa con un régimen de libre acceso en la *pesquería* de anchoveta, con la actual rentabilidad y con la naturaleza comunitaria del recurso, el nivel de capturas tendría que reducirse en un 75% para sostener en el largo plazo un *stock* crítico de 1.4 millones de TM. Esta reducción conllevaría a una drástica disminución de los ingresos en el sector y al posible colapso de la anchoveta ante cualquier variación climática.

Para garantizar que exista un manejo socialmente eficiente de los recursos y que éste sea sostenible en el largo plazo, es necesario que se adopten mecanismos públicos de regulación. Estos requieren de la supervisión y el control de una autoridad, usualmente el Estado. Existen dos tipos de instrumentos que pueden ser utilizados: (i) los instrumentos de control y (ii) los instrumentos económicos.

Los instrumentos de control, si bien garantizan la sostenibilidad del recurso, pueden conllevar a que la rentabilidad social del sector sea mínima. Ello debido a que estos instrumentos no permiten reducir el exceso de capacidad de pesca que pueda existir y requieren de altos costos de supervisión para impedir que ésta siga incrementándose.

Los instrumentos económicos sí permiten una racionalización económica de *pesquerías* sobreexplotadas. Asimismo, permiten la recaudación de rentas para la autoridad (en el caso de los impuestos) o para los agentes (en el caso de las CITs) e incentivan la reducción de costos. Las CITs tienen como ventajas adicionales la introducción de un sistema de "derechos de propiedad" en la *pesquería*, que eleva los ingresos de los agentes y permite contar con un nuevo activo a los mismos. Sin embargo, los instrumentos económicos pueden implicar también altos costos de

supervisión, pueden depender de la variabilidad de los *stocks* y pueden requerir de la participación de todos los agentes para su puesta en marcha. .

La actual legislación peruana establece el uso de instrumentos de control como mecanismo de regulación para *pesquerías* sobreexplotadas y plenamente explotadas. Como ya se mencionó, los costos económicos o políticos de la supervisión y control, sumados a los costos del sobredimensionamiento de la capacidad de pesca y procesamiento en la actividad pesquera industrial, pueden eliminar cualquier beneficio que genere el sector pesquero industrial peruano.

Es recomendable, por tanto, que se analice la posibilidad de introducir en el Perú un sistema de ordenamiento pesquero para este sector basado en instrumentos económicos de regulación. Para ello, es necesario comparar su eficiencia con aquella que pueda tener el sistema de ordenamiento actualmente implementado. Esto se logra cuantificando los beneficios netos y prediciendo los impactos de la implementación de cada sistema por medio de un modelo bioeconómico. En este caso, es indispensable y urgente la participación de los agentes públicos y privados para evitar que se vuelva a repetir el colapso de la *pesquería* industrial peruana ocurrido hace 20 años.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro No. 1
PBI: VARIACIÓN SEMESTRAL 1/
(En porcentajes)

SECTORES	90-I	90-II	91-I	91-II	92-I	92-II	93-I	93-II
Agropecuaria	-2.49	-11.38	4.78	-0.76	-6.08	-4.90	0.35	12.40
Pesca	7.43	-12.44	-8.77	-16.27	-28.04	40.36	51.93	23.84
Minería	-6.58	-10.71	-3.20	-1.53	-6.09	-0.31	8.49	10.35
Manufactura	12.53	-22.08	-6.01	19.71	-6.17	-7.56	6.89	11.70
Construcción	35.55	-36.17	-19.72	49.84	10.26	-1.25	5.79	21.94
Electricidad	3.49	-2.62	8.25	16.96	-3.08	-19.37	5.87	24.82
Comercio	11.55	-16.92	-3.88	20.91	1.01	-2.89	2.83	6.19
Otros	-1.42	-12.02	-2.27	5.59	1.27	-2.55	3.11	4.45
TOTAL	5.89	-16.86	-3.80	11.91	-2.78	-3.97	4.98	10.54

1/ Respecto al mismo período del año anterior.

Fuente: INEI.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Cuadro No. 2

**PRODUCTO BRUTO INTERNO
DESAGREGADO EN SECTOR PRIMARIO (I) Y NO PRIMARIO (II)
PROMEDIO MÓVIL DE 12 ÚLTIMOS MESES.**

(Miles de intis a precios de 1979)

MESES	SUBTOTAL I	SUBTOTAL II	TOTAL
1991			
Julio	84,291.42	181,274.42	265,565.83
Agosto	83,836.98	183,978.02	267,815.00
Setiembre	83,775.96	187,736.54	271,512.50
Octubre	83,936.84	190,650.66	274,587.50
Noviembre	83,804.21	192,974.12	276,778.33
Diciembre	83,800.59	193,125.24	276,925.83
1992			
Enero	83,727.52	193,401.64	277,129.17
Febrero	83,428.98	194,028.52	277,457.50
Marzo	83,058.46	195,067.37	278,125.83
Abril	81,942.75	194,333.08	276,275.83
Mayo	80,873.25	193,915.09	274,788.33
Junio	80,167.43	193,730.90	273,898.33
Julio	79,506.06	192,488.10	271,994.17
Agosto	79,088.50	191,549.83	270,638.33
Setiembre	78,837.41	190,746.76	269,584.17
Octubre	78,863.85	189,966.15	268,830.00
Noviembre	79,317.21	188,755.29	268,072.50
Diciembre	80,004.94	188,853.39	268,858.33
1993			
Enero	80,815.55	188,343.61	269,159.17
Febrero	80,828.39	188,424.11	269,252.50
Marzo	81,626.73	188,997.44	270,624.17
Abril	82,389.51	189,877.99	272,267.50
Mayo	82,757.69	190,689.81	273,447.50
Junio	83,323.56	192,031.44	275,355.00
Julio	84,585.98	193,592.36	278,178.33
Agosto	85,503.91	195,147.75	280,651.67
Setiembre	86,367.86	196,358.81	282,726.67
Octubre	86,919.07	197,071.76	283,990.83
Noviembre	87,550.15	198,372.35	285,922.50
Diciembre	88,045.91	199,680.76	287,726.67

Fuente: INEI, BCRP.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Cuadro No. 3
OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de nuevos soles de diciembre de 1993)

	ENE.-93	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OCT.	NOV.	DIC.
INGRESOS CORRIENTES	826.8	746.1	863.8	961.5	787.1	765.4	706.0	786.4	841.3	826.1	912.7	878.1
Ingresos internos	663.6	554.9	672.1	763.3	588.5	568.7	523.5	546.2	586.7	606.5	648.3	627.0
Impuesto a la renta	159.9	97.4	145.6	217.9	127.8	100.1	103.9	106.5	117.3	155.7	124.4	134.7
Impuesto al patrimonio	19.6	18.6	52.0	44.3	20.1	19.6	18.8	18.4	21.1	18.6	19.2	20.5
IGV - ventas internas	139.0	156.9	160.7	190.2	181.0	164.5	155.7	152.4	166.2	157.6	190.5	185.6
Impuesto selectivo al consumo	194.9	144.0	161.6	144.4	128.1	141.4	124.9	135.9	153.4	152.1	171.5	168.5
Combustibles	89.4	90.6	97.2	99.0	85.9	88.6	88.1	84.9	96.2	90.4	98.7	106.2
Otros	105.5	53.4	64.4	45.4	42.3	52.7	36.8	51.0	57.2	61.7	72.7	62.2
Otros imp. a la producción y el consumo	0.4	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Otros	21.0	12.9	13.1	10.3	13.5	15.2	5.3	7.0	5.8	5.5	6.8	5.4
(Documentos valorados)	(7.6)	(7.4)	(6.0)	(13.7)	(9.1)	(8.6)	(4.5)	(3.0)	(5.5)	(4.1)	(8.9)	-18.4
Ingresos no tributarios	136.5	131.8	144.6	169.4	126.6	136.3	118.9	128.7	127.9	120.7	144.5	130.4
Ingresos externos	163.2	191.2	191.8	198.2	198.7	196.8	182.4	240.1	254.5	219.7	264.5	251.1
Impuesto al comercio exterior	72.3	83.9	88.6	87.7	89.9	86.5	79.3	102.6	110.4	94.4	112.4	107.4
IGV - ventas externas	90.9	107.3	103.2	110.4	108.8	110.4	103.1	137.5	144.1	125.3	152.1	143.7
GASTOS CORRIENTES	542.0	600.3	642.3	778.4	754.5	958.9	660.4	661.8	706.5	744.5	892.9	971.7
Remuneraciones	135.3	139.6	130.4	165.2	133.7	148.7	181.2	143.0	143.0	158.1	138.2	180.0
Bienes y servicios	72.1	86.7	67.4	79.8	108.4	138.1	74.4	99.8	129.7	77.8	131.7	119.2
Transferencias	274.8	309.7	340.5	367.0	318.7	316.1	380.7	314.5	283.0	309.1	373.9	383.9
Intereses	59.7	64.4	103.9	166.5	193.6	356.0	24.1	104.5	150.7	199.5	249.1	288.6
AHORRO EN CUENTA CORRIENTE	284.8	145.8	221.6	183.1	32.6	(193.4)	45.6	124.5	134.8	81.6	19.8	-93.6
INGRESOS DE CAPITAL	253.2	7.5	40.9	10.8	6.3	0.0	0.0	0.9	0.0	2.2	2.1	54.4
GASTOS DE CAPITAL	145.0	208.2	173.8	209.8	200.6	156.5	176.3	217.8	321.0	212.5	310.4	326.9 *
SUPERÁVIT O DÉFICIT ECONÓMICO	393.0	(54.9)	88.7	(15.9)	(161.7)	(350.0)	(130.7)	(92.4)	(186.2)	(128.7)	(288.6)	-366.1
FINANCIAMIENTO NETO	(393.0)	54.9	(88.7)	15.9	161.7	350.0	130.7	92.4	186.2	128.7	288.6	366.1
Financiamiento externo	101.8	184.3	13.6	156.5	231.5	(56.6)	15.8	100.6	(2.2)	287.6	129.0	196.6
Financiamiento interno	(494.7)	(129.4)	(102.3)	(140.6)	(69.8)	406.5	114.9	(8.2)	188.4	(158.8)	159.6	169.5

Fuente: BCRP, INEI.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Cuadro No. 4

ÍNDICES DE PRECIOS POR GRANDES GRUPOS DE CONSUMO (Variación mensual)

	ALIMENTOS Y BEBIDAS	VESTIDO Y CALZADO	ALQUILERES COMBUST. ELECTRIC.	MUEBLES ENSERES M. VIVIENDA	CONSERVAC. DE LA SALUD	TRANSPORT. Y COMUNIC.	ESPARCIMIENTO CULTURA Y ENSEÑANZA	OTROS BIENES Y SERVICIOS	GLOBAL
1992									
Julio	3.7	2.1	5.6	4.2	3.2	1.6	2.6	2.6	3.5
Agosto	2.6	2.0	4.3	3.3	3.0	2.0	2.7	4.2	2.8
Septiembre	1.7	1.7	7.4	3.5	3.8	0.8	2.5	3.4	2.6
Octubre	4.0	1.8	1.1	5.6	2.9	6.3	2.6	4.0	3.6
Noviembre	4.5	2.7	1.3	4.0	3.2	3.4	1.8	3.2	3.5
Diciembre	4.4	3.3	3.5	5.4	6.1	0.9	3.7	3.7	3.8
1993									
Enero	4.4	2.2	4.4	3.5	4.1	12.5	1.7	3.2	4.8
Febrero	3.6	2.0	3.3	2.0	2.7	-1.4	6.2	2.0	2.9
Marzo	5.0	4.4	1.9	2.6	3.8	-0.2	10.0	3.6	4.2
Abril	5.9	2.5	3.0	3.2	3.8	0.5	3.9	3.4	4.4
Mayo	3.1	4.9	4.7	2.5	2.7	0.1	2.4	3.0	3.0
Junio	0.8	3.1	4.1	2.7	3.5	0.7	4.2	3.4	1.8
Julio	2.9	2.6	1.8	2.0	3.0	3.6	2.7	2.7	2.7
Agosto	0.7	2.1	2.6	1.2	3.7	14.3	2.0	1.7	2.5
Septiembre	0.9	1.6	3.5	1.4	3.4	2.0	2.2	2.7	1.6
Octubre	1.5	1.7	1.6	1.7	2.2	0.4	1.8	2.2	1.5
Noviembre	1.5	2.1	2.2	2.4	1.8	0.9	1.1	1.6	1.6
Diciembre	0.7	3.1	3.2	1.5	2.1	12.4	1.1	1.6	2.5
1994									
Enero	1.1	1.8	4.1	-0.4	2.7	3.5	0.9	2.1	1.8
Febrero	1.3	1.0	3.7	0.4	2.4	0.1	5.8	1.2	1.8

Fuente: INEI.

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

*Se terminó de imprimir
el 6 de abril de 1994
en los talleres gráficos de la
Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 11 - Perú*